

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 21

**GAZZETTA UFFICIALE**  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**



*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 25 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

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **108.** Sentenza 18 aprile - 20 maggio 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Istruzione pubblica - Assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi - Ius superveniens modificativo del sistema di computo del relativo compenso.**  
 – Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 44 e 45..... Pag. 1
- N. **109.** Sentenza 9 marzo - 20 maggio 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Stupefacenti e sostanze psicotrope - Coltivazione di piante di cannabis - Trattamento sanzionatorio.**  
 – D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 75. .... Pag. 7
- N. **110.** Sentenza 5 aprile - 20 maggio 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Energia - Misure per l'approvvigionamento e il trasporto del gas naturale (gasdotti di importazione di gas dall'estero, terminali di rigassificazione di GNL, stoccaggi di gas naturale e infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse: qualificazione di opere di interesse strategico, prioritarie a carattere nazionale e di pubblica utilità nonché indifferibili ed urgenti; procedimento autorizzatorio; misure concertative).**  
 – Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 37, commi 1 e 2, lettere a) e c)-bis..... Pag. 16
- N. **111.** Sentenza 20 aprile - 20 maggio 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Imposte e tasse - Tutela dei beni culturali - Immobili gravati da prescrizioni di tutela indiretta - Regime fiscale.**  
 – Legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), art. 11, comma 2; decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16 (Disposizioni in materia di imposte sui redditi, sui trasferimenti di immobili di civile abitazione, di termini per la definizione agevolata delle situazioni e pendenze tributarie, per la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 1993, n. 75 - art. 2, comma 5. .... Pag. 32



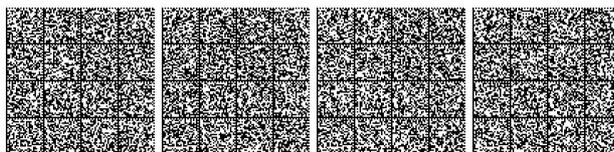
- N. **112.** Ordinanza 8 marzo - 20 maggio 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Procedimento per il delitto di omesso versamento dell'IVA a carico di soggetto già sanzionato in via amministrativa.**  
 – Codice di procedura penale, art. 649, in relazione all'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205). ..... Pag. 37
- N. **113.** Ordinanza 23 marzo - 20 maggio 2016  
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.  
**Correzione di errori materiali contenuti nella sentenza n. 10 del 2016.**..... Pag. 39
- N. **114.** Ordinanza 6 aprile - 20 maggio 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Giudizio abbreviato - Accoglimento della richiesta - Esclusione del responsabile civile.**  
 – Codice di procedura penale, art. 87, comma 3..... Pag. 40
- N. **115.** Ordinanza 19 aprile - 20 maggio 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Enti locali - Provincia autonoma di Trento - Istituzione delle "comunità di valle" - Costituzione e funzioni dei relativi organi rappresentativi.**  
 – Legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), artt. 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21. .... Pag. 43
- N. **116.** Ordinanza 20 aprile - 20 maggio 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati tributari - Omesso versamento delle somme dovute, utilizzando in compensazione crediti non spettanti o inesistenti, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Soglia di punibilità.**  
 – Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) art. 10-*quater*. .... Pag. 50

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **27.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 maggio 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)  
**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Basilicata per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente - Retroattivo ampliamento della possibilità di interventi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici.**  
 – Legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), artt. 42 e 44 (commi 1, 2 e 3).  
**Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata in materia di limiti di spesa per il personale delle Aziende sanitarie.**  
 – Legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), art. 63, comma 1, sostitutivo dell'art. 20, comma 4, della legge regionale 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), come modificato dall'art. 1 della legge regionale 13 agosto 2015, n. 36 (Norme in materia di sanità)..... Pag. 55



- N. **99.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Treviso del 15 gennaio 2016  
**Contenzioso tributario - Spese del giudizio - Previsione della condanna alle spese nella fase cautelare.**
- Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156 («Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere *a*) e *b*)», della legge 11 marzo 2014, n. 23»), art. 9, comma 1, lett. *ff*), [n. 2)], nella parte in cui ha introdotto l'art. 15, comma 2-*quater*, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413). ..... Pag. 60
- N. **100.** Ordinanza del Tribunale di Rovereto del 9 marzo 2016  
**Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (nella specie: detenzione a fini di spaccio di sostanza stupefacente del tipo eroina) - 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. 62
- N. **101.** Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per l'Emilia Romagna del 10 marzo 2016  
**Previdenza - Pensioni - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, relativamente agli anni 2011-2013, nella misura del 20% negli anni 2014-2015 e del 50% a decorrere dall'anno 2016.**
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25, lett. *e*), come sostituito dall'art. 1, comma 1, n. 1, del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109, e comma 25-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 1, n. 2, del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109. .... Pag. 84
- N. **102.** Ordinanza della Corte militare d'appello di Roma dell'11 aprile 2016  
**Reati militari - Ingiuria - Sanzione penale.**
- Codice penale militare di pace, art. 226. .... Pag. 95
- N. **103.** Ordinanza del Tribunale di Enna del 14 marzo 2016  
**Unione europea - TFUE - Previsione, ai sensi dell'art. 288 TFUE, che la decisione della Commissione rivolta agli Stati, ormai divenuta inoppugnabile dinanzi agli organi giurisdizionali comunitari, sia obbligatoria e vincolante anche per i giudici nazionali.**
- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), art. 2.
- Unione europea - Previsione, ai sensi dell'art. 267 TFUE, così come interpretato nella sentenza della C.G.E. 30 settembre 2003, causa 224/01, che nell'attività interpretativa il giudice deve tenere conto delle posizioni espresse dalle istituzioni europee non giurisdizionali.**
- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), art. 2.



**Ordinamento giudiziario - Responsabilità civile dei magistrati - Responsabilità per colpa grave - Inclusione tra le ipotesi di manifesta violazione del diritto dell'Unione europea del contrasto tra un atto o un provvedimento giudiziario e l'interpretazione espressa della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla vincolatività delle decisioni della Commissione europea per il giudice nazionale.**

- Legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), art. 2, comma 3 (come sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati) e comma 3-bis, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati).....

Pag. 102



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 108

*Sentenza 18 aprile - 20 maggio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Istruzione pubblica - Assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi - Ius superveniens modificativo del sistema di computo del relativo compenso.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 44 e 45.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuseppe FRIGO;

*Giudici:* Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra D.F.A. e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con ordinanza del 25 febbraio 2015, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 25 febbraio 2015, iscritta al n. 132 del registro ordinanze del 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), in riferimento agli artt. 3 e 117 della Costituzione (quest'ultimo in relazione agli artt. 1



e 2 della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE del Consiglio, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro).

Esponde il giudice *a quo* che la ricorrente, dipendente del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, è inquadrata nell'area B del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto "Scuola", nel profilo professionale di assistente amministrativo, è titolare della seconda posizione economica orizzontale prevista dall'accordo nazionale del 25 luglio 2008 e si trova nella fascia retributiva 28-34 anni. Da anni la medesima svolge, su sua richiesta, le mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA), appartenente all'area D, e per tale compito essa percepisce un compenso aggiuntivo ("indennità di funzioni superiori"), che troverebbe la propria fonte normativa nell'art. 52, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nell'art. 24 del CCNL "Ministeri" 1998-2001 e nell'art. 28 del CCNL "Scuola" 1998-2001 ed esige, in linea di fatto, la vacanza di posto in organico o l'assenza dell'incaricato, con diritto alla conservazione del posto. In data 10 settembre 2012 la ricorrente stipulava con il dirigente scolastico dell'istituto scolastico in cui prestava servizio un contratto individuale a tempo determinato, che prevedeva per l'anno scolastico 2012/2013 (dal 1° settembre 2012 al 31 agosto 2013) quanto segue: *a*) l'attribuzione dell'incarico di svolgere mansioni superiori di DSGA; *b*) la percezione per tale motivo dell'indennità di funzioni superiori, pari alla differenza tra il livello iniziale di inquadramento del DSGA ed il livello iniziale di inquadramento dell'assistente amministrativo, seconda posizione (euro 3.755,82 annue, più il rateo di tredicesima), nonché alla differenza tra l'indennità di direzione - quota fissa DSGA - ed il compenso individuale accessorio spettante in relazione al proprio profilo di assistente amministrativo (euro 774,00). Tale compenso previsto nel contratto individuale, riferisce il Tribunale rimettente, le viene però ora totalmente negato, sulla base di quanto previsto dal sopravvenuto art. 1, comma 45 (e comma 44 cui rinvia il comma 45), della legge n. 228 del 2012, il quale stabilisce che «La liquidazione del compenso per l'incarico di cui al comma 44 è effettuata ai sensi dell'art. 52, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dell'assistente amministrativo incaricato». Per effetto del richiamo al comma 44 deve intendersi che l'incarico considerato dal comma 45 sia quello dell'assistente amministrativo di svolgere mansioni superiori per l'intero anno scolastico con decorrenza dall'anno scolastico 2012-2013.

Evidenzia il giudice *a quo* che, in conseguenza dell'applicazione di tale norma, il compenso pattuito tra l'amministrazione e la ricorrente viene azzerato totalmente, pur permanendo a carico della stessa l'obbligo di svolgimento delle mansioni superiori. La ricorrente pertanto ha chiesto al giudice del lavoro la condanna dell'amministrazione convenuta al pagamento dell'importo previsto nel contratto individuale del 1° settembre 2012, avendo essa svolto nel periodo dal 1° settembre 2012 al 31 agosto 2013 le mansioni superiori di DSGA. Il tutto, previa, se del caso, rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea della questione di compatibilità dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge n. 228 del 2012, con gli artt. 1 e 2 della direttiva comunitaria n. 2000/78/CE; ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni in riferimento agli artt. 3, 36 e 117 Cost. L'amministrazione convenuta ha chiesto a sua volta il rigetto della domanda azionata e, quanto alla questione di legittimità costituzionale, ha rilevato che la norma impugnata è stata adottata sulla base di preminenti esigenze di contenimento della spesa pubblica, originate dalla crisi finanziaria in atto, di portata tale da determinare una minaccia alla stabilità dei conti pubblici; come tale essa dovrebbe ritenersi conforme ai parametri costituzionali desumibili dagli artt. 81 e 97 Cost.

Il Tribunale di Torino, ha premesso di non ritenere sussistenti le condizioni per una diretta disapplicazione, da parte del giudice, della normativa nazionale, per contrasto con quella europea, né di ritenere opportuno investire della questione la Corte di giustizia.

Osserva il rimettente che è pacifico in causa che, in conseguenza dell'applicazione dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge n. 228 del 2012, il compenso pattuito tra l'amministrazione e la ricorrente venga azzerato totalmente, pur permanendo a carico della stessa l'obbligo di svolgimento delle mansioni superiori. Ciò sarebbe spiegabile con la rilevante anzianità di servizio della ricorrente (28 anni nell'anno scolastico 2012/2013) e, quindi, della retribuzione dalla medesima percepita in riferimento all'anzianità conseguita. L'azzeramento del compenso lamentato dalla ricorrente, in conseguenza dello *ius superveniens*, si produrrebbe per tutti gli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni superiori di DSGA (dal livello B al livello C), purché essi abbiano un'anzianità di servizio superiore ai 21 anni. Chiarisce il rimettente che tale azzeramento del compenso si produce, in particolare, per avere la nuova legge introdotto un sistema di computo della cosiddetta indennità di funzioni superiori diverso da quello sancito dall'art. 52, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, e sulla scorta di esso dai CCNL del comparto pubblico, nella specie dal CCNL Scuola, che faceva corrispondere il compenso alla differenza tra il trattamento iniziale del livello superiore ed il trattamento iniziale del livello di appartenenza e, cioè, tra elementi retributivi tra loro omogenei. L'art. 1, commi 44 e 45, della legge n. 228 del 2012, diversamente, introdurrebbe una regola che utilizzerebbe, anziché parametri economici omogenei, elementi eterogenei: la retribuzione iniziale del DSGA e, per l'assistente amministrativo, la retribuzione complessiva in godimento



e cioè quella determinata dall'anzianità di servizio. Secondo il giudice *a quo*, l'irrazionalità del criterio disomogeneo previsto da tale norma sarebbe di tutta evidenza: in caso di assegnazione alle superiori mansioni di DSGA, man mano che sale l'anzianità di servizio e quindi il relativo trattamento dell'assistente amministrativo, verrebbe a decrescere in pari tempo e proporzionalmente l'indennità di funzioni superiori. Osserva il Tribunale di Torino che agli estremi della vicenda lavorativa dell'assistente amministrativo incaricato di svolgere mansioni superiori (estremi rappresentati dal minimo di anzianità e dal massimo di anzianità del lavoratore incaricato) la situazione diverrebbe paradossale: chi ha minore anzianità percepirebbe un'indennità elevata, destinata però con il tempo a decrescere; chi ha invece un'anzianità elevata riceverebbe un'indennità ridotta, che per i più anziani sarebbe pari a zero, come nel caso della ricorrente. Per tali motivi, secondo il rimettente, la norma, avuto riguardo agli effetti che determina, apparirebbe del tutto irrazionale ed in contrasto con l'art. 3 Cost., il quale esige che la legge, ferma l'incontestabile discrezionalità delle scelte legislative, debba però rispondere a criteri di razionalità, nel senso che non possa metter capo e dar luogo ad effetti paradossali. Vulnerato sarebbe, altresì, secondo il giudice *a quo*, l'art. 117, primo comma, Cost., che sancisce l'obbligo della legge di conformarsi al diritto dell'Unione europea, avuto riguardo agli artt. 1 e 2 della direttiva n. 2000/78/CE: i lavoratori con maggiore anzianità verrebbero infatti discriminati rispetto a quelli di minore anzianità, in caso di conferimento di mansioni superiori di DSGA.

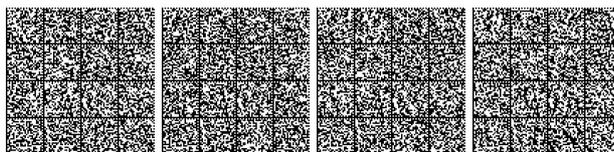
Né, secondo il rimettente, avrebbe alcuna rilevanza ed incidenza nella presente vicenda il fatto (evidenziato dall'amministrazione convenuta in memoria) che la ricorrente rivesta la seconda posizione di cui all'Accordo nazionale 25 luglio 2008 (*rectius*: «Accordo Nazionale tra il Ministero dell'istruzione, della ricerca e dell'università e le Organizzazioni sindacali concernente l'attuazione dell'articolo 2 della sequenza contrattuale - ex art. 62 CCNL/2007 - sottoscritta il 25 luglio 2008») e che in forza dell'art. 4, punto 1, di esso il lavoratore in tale posizione «è tenuto alla sostituzione del DSGA»: osserva in proposito il giudice *a quo* che una cosa sarebbe la sostituzione del DSGA temporaneamente assente, altra cosa l'incarico stabile di assumere mansioni superiori per vacanza di posto in organico o per assenza duratura di lavoratore con diritto alla conservazione del posto. Tale seconda situazione, che sarebbe poi quella di causa, non potrebbe mai consentire per il Tribunale di Torino un totale azzeramento dell'emolumento spettante (e ritenuto dovuto dallo stesso art. 1, commi 44 e 45, citato) per lo svolgimento delle mansioni superiori previste nel contratto, con il risultato di elidere il nesso di corrispettività del negozio, sbilanciandolo dal lato del creditore delle prestazioni lavorative, il quale verrebbe esonerato dal pagamento del corrispettivo, comunque dovuto. Senza considerare, conclude il rimettente, che nel calcolo di quanto spettante a titolo di indennità di funzioni superiori (e cioè nel raffronto tra retribuzione del DSGA e dell'assistente), il contratto individuale 1° settembre 2012 concluso dalla ricorrente già teneva conto del corrispettivo per la seconda posizione da essa rivestita; il che evidenzerebbe, ulteriormente, secondo il medesimo, gli esiti irrazionali cui darebbe luogo, nel caso in esame, l'applicazione della normativa denunciata.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle questioni sollevate dal Tribunale di Torino. Osserva l'interveniente che la norma impugnata si inserisce nella manovra di contenimento della spesa pubblica dovuta all'eccezionale situazione economica internazionale ed alla necessità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, laddove, tra gli obiettivi concordati in sede europea, vi era appunto la riduzione della spesa del pubblico impiego.

La difesa statale rammenta in proposito la lettera della Banca centrale europea a firma congiunta di Mario Draghi e Jean Claude Trichet del 5 agosto 2011. Richiama, poi, l'ordinanza 14 luglio 1990 n. 299 [*rectius*: ordinanza n. 299 del 1999] con la quale questa Corte dichiarò manifestamente infondate le censure di costituzionalità dell'art. 7, comma 3, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 novembre 1992, n. 438. Si tratterebbe, quindi, della necessità di effettuare manovre correttive di finanza pubblica mediante l'adozione di misure che attengono direttamente al rapporto di impiego, chiedendo sacrifici ai dipendenti di tutti i settori della pubblica amministrazione (sia in regime privatistico che pubblicistico), senza distinzioni.

Nel merito, sostiene il Presidente del Consiglio dei ministri che la norma impugnata sarebbe espressione di una valutazione discrezionale del legislatore, non priva di ragionevolezza. La norma, anche in ossequio ai canoni di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. e di contenimento dei costi, verrebbe a ridurre l'indennità quanto più alto sia in concreto il trattamento economico goduto dal dipendente pubblico destinato a svolgere le mansioni superiori. La scelta legislativa sarebbe quindi quella di ridurre l'indennità quanto più il dipendente goda già di un trattamento economico che si avvicina maggiormente a quello previsto per il livello iniziale di inquadramento del DSGA, ed in tale scelta si dovrebbe rinvenire la *ratio* della norma.

Con riguardo al dedotto contrasto con l'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 1 e 2 della direttiva n. 2000/78/CE, evidenzia il Presidente del Consiglio dei ministri che tale direttiva mirerebbe a stabilire un quadro generale di lotta alle discriminazioni fondate sulla religione, sulle convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, mentre nel



caso di specie la disposizione censurata non parrebbe animata da alcun intento discriminatorio, né essa si fonderebbe sul criterio dell'età, ma piuttosto su quello del trattamento economico in concreto goduto: elemento, questo, ritenuto idoneo a giustificare una riduzione della indennità goduta per le mansioni superiori.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), in riferimento agli artt. 3 e 117 della Costituzione (quest'ultimo in relazione agli artt. 1 e 2 della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE del Consiglio, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro).

La questione è stata sollevata nell'ambito del giudizio promosso da una dipendente del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con qualifica di assistente amministrativo, la quale svolgeva su domanda funzioni superiori di reggenza di direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA) presso un istituto scolastico. Per tale incarico la dipendente aveva stipulato con il dirigente scolastico in data 1° settembre 2012 - come era avvenuto per gli anni precedenti - un contratto individuale di lavoro per il periodo 1° settembre 2012-31 agosto 2013 che prevedeva la percezione dei compensi aggiuntivi indicati dall'art. 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e dall'art. 69 (Indennità di funzioni superiori e di reggenza) del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) 1994-1997, sottoscritto in data 4 agosto 1995. Tale ultima disposizione stabiliva al primo comma che «Al personale docente incaricato dell'ufficio di presidenza o di direzione, e al docente vicario, che sostituisce a tutti gli effetti il capo d'istituto per un periodo superiore a quindici giorni, nei casi di assenza o impedimento, nonché all'assistente amministrativo, che sostituisce il Direttore amministrativo o il responsabile amministrativo, negli stessi casi, è attribuita, per l'intera durata dell'incarico o della sostituzione, una indennità pari al differenziale dei relativi livelli iniziali di inquadramento».

Il combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2013 stabilisce che gli «assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori per l'intero anno scolastico [...] per la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi», «A decorrere dall'anno scolastico 2012-2013» saranno retribuiti «in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dall'assistente amministrativo incaricato».

Quindi, per effetto della nuova disposizione, in luogo del criterio in precedenza adottato (che prendeva a riferimento le retribuzioni tabellari nelle rispettive qualifiche iniziali dell'assistente amministrativo e del DSGA), si deve tenere conto dell'intero trattamento economico complessivamente goduto dall'assistente amministrativo incaricato.

Ne consegue che la valorizzazione dell'intero trattamento goduto dall'assistente amministrativo, in ogni caso di rilevante anzianità di servizio (superiore a 21 anni), - come è anche quello della ricorrente nel giudizio *a quo*, che già aveva maturato 28 anni di anzianità - produce l'azzeramento del compenso per le mansioni superiori, in quanto il trattamento complessivo in godimento è già pari o superiore a quello previsto come trattamento tabellare per la qualifica iniziale di DSGA.

Il giudice *a quo* ritiene violato l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto il criterio introdotto dalla legge di stabilità 2013 produrrebbe la progressiva riduzione del compenso per le mansioni superiori parallelamente alla progressione economica del dipendente, sino ad annullarlo quando il trattamento economico, per effetto degli scatti maturati in conseguenza del servizio, sia tale da superare lo stipendio tabellare iniziale del DSGA.

Il rimettente ritiene che la norma impugnata si ponga in contrasto anche con il principio dell'affidamento di cui al medesimo art. 3 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 1 e 2 della direttiva n. 2000/78/CE, la quale vieterebbe, tra l'altro, discriminazioni basate sull'età del lavoratore.

2.- Le censure rivolte dal giudice rimettente al combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 possono essere così sintetizzate: *a)* violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'affidamento. Tale riferimento è implicito nei passaggi motivazionali dell'ordinanza nei quali - in relazione al parametro costituzionale invocato - viene lamentato come la norma successiva venga ad "azzerare" il compenso pattuito dalla ricorrente con l'amministrazione per lo svolgimento delle mansioni superiori, adempimento che rimane comunque a carico della ricorrente anche in assenza di corrispettivo; *b)* violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto il criterio introdotto dalla legge di stabilità 2013 produrrebbe la progressiva riduzione del compenso per le mansioni



superiori in proporzione inversa alla progressione economica del dipendente, sino ad annullarlo quando il trattamento economico, per effetto degli scatti maturati in conseguenza del servizio, sia tale da superare lo stipendio tabellare iniziale del DSGA; c) violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione alla direttiva n. 2000/78/CE in tema di divieto di discriminazioni basate sull'età del lavoratore, dal momento che si verificherebbe una disparità di trattamento inversamente proporzionale all'anzianità di servizio del personale interessato ad assumere le mansioni superiori.

3.- Tra le questioni in esame non esiste un rapporto di priorità logico-giuridica. La Corte ritiene opportuno esaminare preliminarmente se l'impugnata disposizione abbia effettivamente leso il principio dell'affidamento, custodito da una delle molteplici declinazioni dell'art. 3 Cost.

Il principio dell'affidamento, benché non espressamente menzionato in Costituzione, trova tutela all'interno di tale precetto tutte le volte in cui la legge ordinaria muti le regole che disciplinano il rapporto tra le parti come consensualmente stipulato. È bene in proposito ricordare che, pur non potendosi escludere che il principio per cui il contratto ha forza di legge tra le parti (art. 1372 del codice civile) possa subire limitazioni da fonte esterna, e quindi non necessariamente consensuali, non è consentito che la fonte normativa sopravvenuta incida irragionevolmente su un diritto acquisito attraverso un contratto regolarmente stipulato secondo la disciplina al momento vigente.

Si tratta in sostanza di verificare se nel caso di specie sussistano le condizioni per la tutela di un legittimo affidamento del funzionario nei confronti della norma sopravvenuta. A tal proposito occorre sottolineare come la difesa dello Stato abbia giustificato gli effetti retroattivi della disposizione impugnata sul contratto già stipulato con il particolare momento di difficoltà economica, che ha spinto il legislatore ad adottare eccezionali misure di contenimento della spesa. A fronte di tale esigenza si spiegherebbero, da un lato, il sacrificio imposto al lavoratore e, dall'altro, il mantenimento dei suoi obblighi lavorativi in ossequio al principio di continuità nello svolgimento della delicata funzione affidatagli.

In definitiva, la questione da dirimere consiste nel verificare se la certezza del diritto, correlata alle esigenze di stabilità, di sicurezza e definitività dei rapporti giuridici nascenti dal contratto, sia comprimibile da un dato normativo successivo ispirato alle eccezionali esigenze di contenimento della spesa.

4.- Alla luce di quanto premesso, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della tutela dell'affidamento, è fondata.

Nel caso in esame, l'inserzione automatica di una clausola di legge - quella che applica retroattivamente ai contratti stipulati in data 1° settembre 2012, antecedente all'entrata in vigore della legge di stabilità, il meccanismo scalare di determinazione del corrispettivo dovuto al dipendente affidatario delle mansioni superiori di DSGA - nel tessuto contrattuale già consolidato viene a stravolgere in modo sproporzionato alcuni elementi che caratterizzano in maniera pregnante il contratto in questione. Sotto tale profilo, è necessario sottolineare: a) l'incidenza retroattiva sui presupposti del consenso, in relazione alla cui formazione risulta determinante - per la parte privata - il fattore della retribuzione, in concreto azzerato dalla norma sopravveniente; b) la lesione della certezza dei rapporti giuridici, considerato l'affidamento del contraente su un rapporto negoziale di natura corrispettiva; c) la modifica unilaterale, per fatto del legislatore, degli effetti del contratto, in relazione ai quali si evidenzia la asimmetria tra il permanere immutato degli obblighi di servizio e l'affievolimento del diritto alla retribuzione delle mansioni superiori.

Per quanto riguarda l'accertamento della lesione al principio dell'affidamento sulla certezza dei rapporti giuridici, non è inoltre indifferente il fatto che proprio il legislatore, dopo aver introdotto un sistema normativo basato sul principio della corrispettività, pretende di rimuovere le conseguenze contrattuali derivanti dall'assetto preesistente alla disposizione impugnata.

Ai fini della presente decisione non è altresì irrilevante l'elemento temporale che ha caratterizzato la scansione cronologica intercorrente tra la stipula del contratto e il mutamento normativo. Con riguardo all'elemento temporale, questa Corte ha già avuto modo di precisare i rapporti tra la stabilità dei vincoli negoziali di durata e le sopravvenienze normative, affermando che «non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sentenze n. 36 del 1985 e n. 210 del 1971).» (sentenza n. 349 del 1985).

Nel caso in esame, l'elemento temporale gioca in senso opposto a quello del richiamato precedente giurisprudenziale ma in modo altrettanto significativo sul piano dell'affidamento: assume rilievo, cioè, la brevità del lasso temporale, appena quattro mesi, tra il momento in cui il funzionario ha stipulato il contratto - sulla base di una normativa prevista nel contratto collettivo di lavoro e, per di più, stabile nel tempo - e quello di entrata in vigore della nuova disposizione, radicalmente differente proprio con riguardo alle modalità retributive. Queste ultime sono state presumi-



bilmente decisive nell'esercizio della precedente opzione di chiedere l'assegnazione alle mansioni superiori. È evidente in questo caso la lesione dell'affidamento del dipendente che, dopo la stipula, ha ormai fatto aggio sulla remunerazione della funzione temporaneamente affidatagli.

Oltre all'elemento temporale non possono essere disconosciuti, nel caso in esame, il grado di meritevolezza dell'affidamento e la sproporzione dell'intervento legislativo che lo comprime.

Sotto il primo profilo, deve essere considerata l'obiettivo configurazione incentivante del quadro normativo antecedente, il quale, attraverso una retribuzione certa, induceva l'assistente amministrativo ad accettare compiti e funzioni altrimenti non sufficientemente convenienti. Non vi è dubbio che la candidatura all'esercizio temporaneo alle mansioni superiori si fondi sullo stimolo normativo costituito dalla certezza della retribuzione. Insomma, l'esistenza di un nesso eziologico tra la retribuzione e la scelta di esercitare le mansioni superiori appare, almeno sotto il profilo astratto, difficilmente confutabile e, in quanto tale, rende recessive le ragioni del contenimento della spesa rispetto alla salvaguardia del legittimo affidamento.

Sotto il secondo profilo, risulta non proporzionato il sacrificio imposto al titolare di una situazione soggettiva perfetta derivante da un contratto regolarmente stipulato rispetto all'esigenza di contenimento della spesa. Occorre ricordare che la norma non appare corredata da alcuna relazione tecnica circa i risparmi da conseguire e tale stima sarebbe obiettivamente difficile, considerato che la platea dei potenziali assuntori dell'incarico di mansioni superiori varia da soggetti che godrebbero della stessa retribuzione prevista dal vecchio assetto normativo ad altri che la perderebbero completamente.

Pertanto, il bilanciamento tra la posizione privata incisa dalla retroattività della norma e l'interesse pubblico sotteso al contenimento della spesa rende la disposizione stessa contrastante con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della lesione del principio dell'affidamento.

5.- Alla luce delle esposte considerazioni, il combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non esclude dalla sua applicazione i contratti di conferimento delle mansioni superiori stipulati antecedentemente all'entrata in vigore dello stesso.

Per quanto argomentato, rimangono assorbite le ulteriori censure sollevate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), nella parte in cui non esclude dalla sua applicazione i contratti di conferimento delle mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi stipulati antecedentemente alla sua entrata in vigore.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2016.

F.to:

Giuseppe FRIGO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



## N. 109

*Sentenza 9 marzo - 20 maggio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Stupefacenti e sostanze psicotrope - Coltivazione di piante di cannabis - Trattamento sanzionatorio.**

- D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 75.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promossi dalla Corte d'appello di Brescia con ordinanze del 10 marzo e dell'11 giugno 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 98 e 200 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 22 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2015.

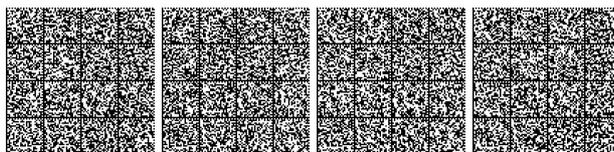
Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2016 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 10 marzo 2015 (r.o. n. 98 del 2015), la Corte d'appello di Brescia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, secondo comma, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui - secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità - non include tra le condotte punibili con sole sanzioni amministrative, ove finalizzate in via esclusiva all'uso personale della sostanza stupefacente, anche la coltivazione di piante di cannabis.

La Corte rimettente premette di essere investita dell'appello proposto dai difensori dell'imputato avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Brescia che aveva dichiarato il loro assistito colpevole del delitto di cui all'art. 73, commi 1, 1-bis e 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, per aver coltivato nel garage della propria abitazione otto piante di canapa indiana, due delle quali in avanzato stato di maturazione, e per aver illecitamente detenuto, nella propria camera da letto, grammi 25 di marijuana.



I difensori avevano censurato, in particolare, il fatto che il Tribunale fosse pervenuto ad un giudizio di responsabilità penale pur in mancanza della prova della destinazione allo spaccio della marijuana e dello stupefacente ricavabile dalle piantine di canapa indiana: prova che - vertendo su un elemento costitutivo del delitto contestato - sarebbe spettato alla pubblica accusa fornire. A fronte di ciò, avevano chiesto che l'imputato fosse assolto dal reato ascrittogli anche in relazione alla condotta di coltivazione, sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, che faccia rientrare tra le condotte di chi «comunque detiene» lo stupefacente anche quella di coltivazione per ricavare droga destinata esclusivamente al consumo personale. In subordine, avevano riproposto l'eccezione di illegittimità costituzionale della citata disposizione già formulata in primo grado e ritenuta irrilevante dal Tribunale, sul presupposto che fosse provata la destinazione allo spaccio del prodotto della coltivazione.

Al riguardo, la Corte rimettente osserva che, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, né la quantità dello stupefacente rinvenuto presso l'imputato - quello pronto all'uso e quello ricavabile dalle piantine una volta giunte a maturazione (quantità non rilevante sia per valore economico che in relazione al numero di dosi ottenibili) - né alcun altro elemento consentirebbero di ritenere raggiunta la prova che lo stupefacente stesso fosse destinato, in tutto o in parte, ad essere ceduto a terzi.

L'imputato dovrebbe essere, pertanto, assolto dal reato contestatogli con riguardo alla detenzione dei 25 grammi di marijuana, la quale risulterebbe penalmente irrilevante per l'espresso disposto dell'art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990. Altrettanto non potrebbe dirsi, invece, per la coltivazione delle otto piantine di cannabis. L'interpretazione adeguatrice prospettata dalla difesa, intesa a far refluire anche la coltivazione per uso personale tra le condotte sanzionate in via amministrativa dalla norma censurata, resterebbe, infatti, esclusa alla luce di un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza di legittimità. Quest'ultima, per oltre un decennio, è stata «sostanzialmente granitica» nell'affermare l'impraticabilità di una simile interpretazione. Dopo un tentativo, operato da un indirizzo minoritario, di limitare la nozione di «coltivazione» alla sola attività gestita con caratteri di imprenditorialità, facendo rientrare la cosiddetta coltivazione «domestica» nel generico concetto di detenzione di cui all'art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, sono intervenute le sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza 24 aprile-10 luglio 2008, n. 28605, ribadendo il principio per cui «costituisce condotta penalmente rilevante qualsiasi attività non autorizzata di coltivazione di piante dalle quali sono estraibili sostanze stupefacenti, anche quando sia realizzata per la destinazione del prodotto ad uso personale»: principio al quale si è attenuta la giurisprudenza di legittimità successiva.

Ciò renderebbe, peraltro, rilevante la questione di legittimità costituzionale prospettata in via subordinata dalla difesa: questione che la Corte rimettente ritiene, altresì, non manifestamente infondata in rapporto ai parametri dell'eguaglianza e della necessaria offensività del reato, nei termini di seguito indicati.

Preliminarmente, il giudice *a quo* si dichiara consapevole del fatto che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 360 del 1995, ha già dichiarato non fondata analoga questione. Reputa, tuttavia, che la soluzione meriti di essere rivista alla luce non soltanto dell'evoluzione giurisprudenziale nell'individuazione della *ratio* della disciplina penale degli stupefacenti, ma anche della normativa sovranazionale sopravvenuta.

Osserva, in questa ottica, la Corte rimettente che l'art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990 configura come mero illecito amministrativo il fatto di chi, «per farne uso personale, illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope». La legge considererebbe, dunque, penalmente irrilevante la condotta di chi detiene lo stupefacente a fini di consumo personale, quale che sia il comportamento pregresso che ha originato tale detenzione («comunque detiene»). Rientrerebbe, pertanto, tra i semplici illeciti amministrativi anche la detenzione, a detto fine, di sostanza stupefacente ricavata da piante coltivate dallo stesso detentore.

Di contro, in base all'«unica interpretazione legittimata dalla giurisprudenza di legittimità», allorché il soggetto sia sorpreso quando ha ancora in corso la coltivazione la sua condotta assume rilevanza penale.

Tale disciplina violerebbe il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), assoggettando a trattamenti diversi comportamenti identici, o almeno del tutto assimilabili. La denunciata sperequazione non potrebbe essere giustificata con il rilievo che la condotta di detenzione - a differenza di quella di coltivazione - è collegabile immediatamente e direttamente al successivo uso personale, finalità che sola giustifica l'applicazione del regime sanzionatorio meno rigoroso previsto dall'art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990. La maggiore «distanza» della condotta di coltivazione rispetto all'utilizzo finale dello stupefacente potrebbe rendere più difficoltoso, in punto di fatto, l'accertamento della finalità di consumo personale, ma risulterebbe inidonea ad imprimere un maggior disvalore alla condotta, una volta che detta finalità sia stata comunque accertata.

La norma censurata violerebbe, altresì, *in parte qua*, il principio di necessaria offensività del reato, ricavabile dalla disposizione combinata degli artt. 13, secondo comma, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.

Ancor più dopo la modifica del quadro normativo conseguita al *referendum* abrogativo del 18-19 aprile 1993, la salute individuale rimarrebbe, infatti, estranea agli obiettivi di tutela della disciplina dettata dagli artt. 73 e 75 del d.P.R.



n. 309 del 1990. Come chiarito dalle sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza 24 giugno-21 settembre 1998, n. 9973, scopo dell'incriminazione di cui al citato art. 73 è piuttosto «quello di combattere il mercato della droga, [...] che mette in pericolo la salute pubblica, la sicurezza e l'ordine pubblico, nonché il normale sviluppo delle giovani generazioni».

In questa prospettiva, la coltivazione di piante di cannabis finalizzata al consumo personale, proprio perché non prodromica all'immissione della droga sul mercato, risulterebbe radicalmente inidonea a ledere i beni giuridici protetti e, dunque, inoffensiva.

Che la protezione della salute o dell'incolumità individuale dell'agente da comportamenti autolesivi sia estranea non solo al sistema normativo in esame, ma all'intero ordinamento penale, lo dimostrerebbe, d'altronde, il fatto che non solo altri comportamenti notoriamente nocivi per la salute di chi li pone in essere (quali il tabagismo e l'abuso di sostanze alcoliche), ma persino la più grave delle condotte autolesive, e cioè il tentativo di suicidio, restino privi di rilevanza penale.

L'evidenziata *ratio* delle norme incriminatrici in tema di stupefacenti risulterebbe confermata, inoltre, dalla decisione quadro 25 ottobre 2004, n. 2004/757/GAI (Decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti), il cui art. 2, dopo aver elencato le condotte connesse al traffico di stupefacenti che gli Stati membri sono tenuti ad assoggettare a sanzione penale, esclude espressamente dal campo di applicazione della decisione stessa le condotte precedentemente descritte - compresa quella di coltivazione - se tenute dai loro autori soltanto ai fini del consumo personale della sostanza, quale definito dalle legislazioni nazionali.

1.1.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile.

Secondo la difesa dello Stato, il giudice *a quo* avrebbe richiesto alla Corte un intervento che non solo non potrebbe ritenersi costituzionalmente obbligato, ma che finirebbe, anzi, per tradursi in una sorta di riscrittura della norma censurata, inserendovi una fattispecie attualmente non prevista: operazione che, in materia penale e, più in generale, sanzionatoria, risulterebbe preclusa a fronte del rigorosissimo principio di legalità che la regge.

1.2.- Con successiva memoria, la difesa dello Stato ha ribadito l'eccezione di inammissibilità, chiedendo, in via subordinata, che la questione sia dichiarata non fondata nel solco di quanto già deciso dalla Corte con la sentenza n. 360 del 1995.

Ha rilevato, altresì, come non risulti probante, a sostegno delle tesi del giudice *a quo*, la decisione quadro n. 2004/757/GAI, la quale - nell'escludere dal suo campo di applicazione le condotte finalizzate al consumo personale della sostanza stupefacente da parte del loro autore, compresa quella di coltivazione - affida, tuttavia, la definizione di tali condotte agli ordinamenti nazionali, lasciando quindi al legislatore del singolo Stato membro ampia discrezionalità al riguardo.

2.- La Corte d'appello di Brescia ha sollevato identica questione con successiva ordinanza dell'11 giugno 2015 (r.o. n. 200 del 2015), emessa nell'ambito del giudizio di appello avverso altra sentenza del Tribunale ordinario di Brescia, che aveva dichiarato l'imputato colpevole dei reati di «illecita detenzione di sette piante di marijuana» e di porto ingiustificato di un coltello a serramanico.

Nell'occasione, il difensore appellante aveva lamentato che l'imputato fosse stato ritenuto responsabile del primo dei due reati, in violazione del principio di offensività, nonostante il mancato accertamento della percentuale di principio attivo ricavabile dalle piantine e in assenza di ogni prova circa la destinazione a terzi della sostanza. A quest'ultimo riguardo, aveva sostenuto che l'indirizzo giurisprudenziale che attribuisce rilievo penale alla coltivazione a prescindere dall'individuazione del destinatario dello stupefacente contrasterebbe con il principio di eguaglianza, sottoponendo detta condotta ad un trattamento ingiustificatamente deteriore rispetto a quella di colui che, pur avendo coltivato le piante, abbia già raccolto il prodotto.

Anche in questo caso, secondo la Corte bresciana, non potrebbe ritenersi, in effetti, raggiunta la prova che lo stupefacente derivato dalla lavorazione delle foglie fosse destinato, sia pure solo in parte, alla cessione a terzi.

Sarebbe, di conseguenza, pure nel frangente rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui non include la coltivazione di piante di cannabis, finalizzata in via esclusiva al consumo personale, tra le condotte punibili con sole sanzioni amministrative: questione la cui non manifesta infondatezza viene motivata con considerazioni identiche a quelle svolte nell'ordinanza r.o. n. 98 del 2015.

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



L'interveniente osserva che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 360 del 1995, ha già rigettato una questione di legittimità costituzionale analoga, rilevando come la condotta di detenzione di sostanze stupefacenti per uso personale non sia affatto comparabile a quella di coltivazione, ancorché parimenti finalizzata al consumo personale. La prima, infatti, è una condotta immediatamente antecedente al consumo, rispetto alla quale si giustifica la scelta legislativa di non ricorrere alla più severa sanzione penale: connotazione che non si riscontra, invece, rispetto alla condotta di coltivazione.

La stessa destinazione all'uso personale si presta, d'altro canto, ad essere apprezzata in termini diversi nelle due ipotesi. Nella detenzione, infatti, essendo il quantitativo di sostanza stupefacente certo e determinato, è possibile, alla luce delle circostanze oggettive e soggettive, un giudizio prognostico circa la destinazione della sostanza. Nel caso della coltivazione, invece, la quantità di prodotto estraibile dalle piante coltivate non è apprezzabile con sufficiente grado di certezza, sicché la correlata valutazione in ordine alla destinazione della sostanza ad uso personale, anziché di spaccio, risulta maggiormente ipotetica e meno affidabile.

Se ciò vale ad escludere la denunciata violazione del principio di eguaglianza, parimenti insussistente risulterebbe l'asserito contrasto con il principio di offensività.

Secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale, infatti, non è incompatibile con detto principio la configurazione di reati di pericolo presunto, salva la sindacabilità della ragionevolezza della valutazione legislativa, operata in via astratta, circa la pericolosità delle condotte cui si attribuisce rilevanza penale.

Nel caso della coltivazione, la pericolosità astratta della condotta incriminata sarebbe, peraltro, innegabile, stante la sua idoneità ad accrescere indiscriminatamente i quantitativi di stupefacente disponibili e ad aumentare le occasioni di spaccio, attentando, così, al bene giuridico protetto. La circostanza, poi, che la specifica condotta sottoposta all'esame del giudice *a quo* non presenti nemmeno in grado minimo il requisito dell'offensività, lungi dal poter fondare la questione di costituzionalità sollevata, implicherebbe soltanto un giudizio di merito devoluto al giudice comune.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Corte d'appello di Brescia, con due ordinanze di analogo tenore, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui - secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità - non include tra le condotte punibili con sole sanzioni amministrative, ove finalizzate in via esclusiva all'uso personale della sostanza stupefacente, anche la coltivazione di piante di cannabis.

Ad avviso della Corte rimettente, risulterebbe in tal modo violato il principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento fra chi detiene per uso personale sostanza stupefacente ricavata da piante da lui stesso precedentemente coltivate - assoggettabile soltanto a sanzioni amministrative, in forza della disposizione denunciata - e chi è sorpreso mentre ha in corso l'attività di coltivazione, finalizzata sempre al consumo personale: condotta che assume, invece, rilevanza penale.

La norma censurata violerebbe, altresì, *in parte qua*, il principio di necessaria offensività del reato, desumibile dalla disposizione combinata degli artt. 13, secondo comma, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. In quanto non diretta ad alimentare il mercato della droga, la coltivazione di piante di cannabis per uso personale risulterebbe, infatti, inidonea a ledere i beni giuridici protetti dalla norma incriminatrice di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, costituiti - alla luce delle indicazioni della giurisprudenza di legittimità - non già dalla salute individuale dell'agente, ma dalla salute pubblica, dalla sicurezza e dall'ordine pubblico, nonché dal «normale sviluppo delle giovani generazioni».

2.- Le due ordinanze di remissione sollevano la medesima questione, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3.- L'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura generale dello Stato con riguardo alla questione sollevata dall'ordinanza r.o. n. 98 del 2015 - ma riferibile evidentemente anche all'omologa questione proposta dalla seconda ordinanza - non è fondata.

Secondo la difesa dello Stato, la questione sarebbe inammissibile in quanto volta ad aggiungere una ulteriore fattispecie nella norma sanzionatoria amministrativa censurata: operazione che, oltre a non apparire costituzionalmente obbligata, si scontrerebbe con il «rigorosissimo» principio di legalità che regge la materia penale e, *amplius*, sanzionatoria.



Per costante giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, il principio di riserva di legge enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost. - impedendo alla Corte stessa «di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti», oltre che «di incidere in *peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità» (per tutte, sentenza n. 394 del 2006) - preclude, in materia penale, unicamente le sentenze additive in *malam partem* (*ex plurimis*, sentenza n. 57 del 2009; ordinanze n. 285 del 2012 e n. 437 del 2006). Nessun ostacolo - al di là di quello generale, legato all'esigenza che l'intervento risulti costituzionalmente vincolato nei contenuti, così da non implicare scelte discrezionali spettanti in via esclusiva al legislatore - incontrano invece le sentenze additive in *bonam partem*, quale quella invocata dall'odierno rimettente, intesa a trasformare in illecito amministrativo una condotta che, secondo il "diritto vivente", configurerebbe il delitto di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990.

La pronuncia richiesta non comporterebbe, d'altra parte, alcuna opzione discrezionale fra più possibili alternative. Se le censure del giudice *a quo* fossero fondate, questa Corte si limiterebbe, infatti, ad estendere alla fattispecie considerata (coltivazione per uso personale) il trattamento stabilito dal legislatore per il *tertium comparationis* (detenzione per uso personale).

Questa Corte, del resto, è già stata reiteratamente investita in passato di questioni analoghe all'attuale, e le ha costantemente scrutinate nel merito (sentenza n. 360 del 1995, ordinanze n. 414 e n. 150 del 1996).

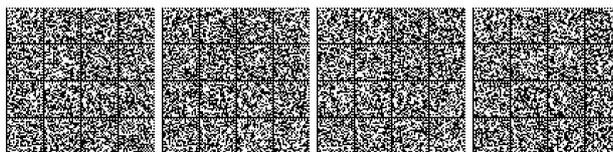
4.- Nel merito, la questione non è fondata.

La disposizione in esame rappresenta il momento saliente di emersione della strategia - cui si ispira la normativa italiana in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope a partire dalla legge 22 dicembre 1975, n. 685 (Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) - volta a differenziare, sul piano del trattamento sanzionatorio, la posizione del consumatore della droga da quelle del produttore e del trafficante. L'idea di fondo del legislatore è che l'intervento repressivo debba rivolgersi precipuamente nei confronti dei secondi, dovendosi scorgere, di norma, nella figura del tossicodipendente o del tossicofilo una manifestazione di disadattamento sociale, cui far fronte, se del caso, con interventi di tipo terapeutico e riabilitativo.

In questa prospettiva - esclusa la rilevanza dell'assunzione dello stupefacente in sé - il legislatore ha ritenuto di dover, altresì, sottrarre talune condotte ad essa propedeutiche alla sfera applicativa delle norme incriminatrici di settore, facendole oggetto di distinta considerazione normativa, variamente articolata nel corso del tempo. La relativa disciplina riflette chiaramente, peraltro, anche la preoccupazione di evitare che la strategia considerata si traduca in un fattore agevolativo della diffusione della droga tra la popolazione: fenomeno che - in assonanza con le indicazioni provenienti dalla normativa sovranazionale - è ritenuto meritevole di fermo contrasto a salvaguardia tanto della salute pubblica, «sempre più compromessa da tale diffusione», quanto della sicurezza e dell'ordine pubblico, «negativamente incisi vuoi dalle pulsioni criminogene indotte dalla tossicodipendenza [...] vuoi dal prosperare intorno a tale fenomeno della criminalità organizzata [...], nonché a fini di tutela delle giovani generazioni» (sentenza n. 333 del 1991). Di qui, dunque, la previsione di condizioni e limiti di operatività del regime differenziato.

Questo fa perno, in concreto, su un dato inerente all'intenzione dell'agente: la finalità di «uso personale» della sostanza. Configurata in origine come causa di non punibilità correlata ad un limite quantitativo non definito (la «modica quantità» dello stupefacente oggetto della condotta: art. 80 della legge n. 685 del 1975), detta finalità è stata successivamente trasformata - con soluzione di maggior rigore - in elemento che «degrada» l'illecito penale in illecito amministrativo, nel rispetto di un limite quantitativo più stringente (la «dose media giornaliera» determinata dall'autorità amministrativa: art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, nel testo originario); limite venuto poi a cadere per effetto del *referendum* abrogativo del 18-19 aprile 1993. La perdurante presenza di un apparato sanzionatorio amministrativo, composto da un ventaglio di misure non pecuniarie di significativo spessore (a cominciare dalla sospensione della patente di guida degli autoveicoli), attesta, peraltro, come anche all'attività di assunzione di sostanze stupefacenti vengano annessi connotati di disvalore (sentenza n. 296 del 1996): ciò, pur tenendo conto della possibilità, offerta all'autore dell'illecito, di evitare l'applicazione delle sanzioni sottoponendosi, con esito positivo, ad un programma terapeutico e socio-riabilitativo (art. 75, comma 11, del d.P.R. n. 309 del 1990).

Sotto il profilo che qui più interessa, una costante della disciplina in discorso è rappresentata dalla "selettività" del trattamento più benevolo connesso alla finalità di uso personale, il quale - nella logica dianzi indicata - risulta circoscritto ad una parte soltanto delle numerose condotte relative agli stupefacenti suscettive di assumere rilevanza penale. Ne restano escluse, infatti, non solo le condotte che implicano il trasferimento della droga a terzi (o propedeutiche ad esso), e perciò strutturalmente incompatibili con il consumo della sostanza da parte dell'agente (vendita, commercio, cessione e via dicendo), ma anche plurime condotte cosiddette "neutre", compatibili, cioè, tanto con il fine di uso personale che con quello di cessione a terzi. Il trattamento più favorevole era, in effetti, inizialmente riservato alle sole condotte di acquisto e di detenzione (art. 80 della legge n. 689 del 1975), per essere poi progressivamente esteso anche a quelle di importazione (art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, nel testo originario), esportazione e ricezione a qualsiasi



titolo (art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, come sostituito dall'art. 4-ter del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante «Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309», convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49).

Nel testo attualmente vigente - frutto dell'ulteriore novellazione operata dall'art. 1, comma 24-*quater*, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali), convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79 - la norma censurata configura quindi come illecito amministrativo (anziché penale) il fatto di chi, «per farne uso personale, illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope».

Tra le condotte ammesse a fruire del trattamento di minor rigore non risulta, dunque, inclusa - né mai lo è stata - la coltivazione non autorizzata di piante dalle quali possono estrarsi sostanze stupefacenti (quale la cannabis): attività che figura, per converso, in testa all'elenco dei comportamenti penalmente repressi dalla norma chiave del sistema - l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 - e la cui equiparazione *quoad poenam* alla fabbricazione illecita della droga è ribadita, altresì, dall'art. 28, comma 1, del medesimo decreto.

5.- A più riprese, è stata prospettata, peraltro, la tesi che le condotte “neutre” non menzionate dal legislatore - prima fra tutte, la coltivazione - potessero essere “recuperate” all'area di irrilevanza penale connessa alla finalità di uso personale facendole rientrare, tramite una lettura estensiva, nel concetto generico e “di chiusura” di «detenzione» dello stupefacente («comunque detiene»).

Respinta dalla giurisprudenza di legittimità nel vigore della legge n. 685 del 1975, detta ipotesi interpretativa ha trovato un certo seguito in rapporto alla previsione dell'art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, all'indomani della consultazione referendaria del 1993. Nella seconda metà degli anni '90, la giurisprudenza di legittimità è tornata, peraltro, ad attestarsi saldamente sulla soluzione negativa.

Un tentativo di “rivitalizzare” l'esegesi in discorso è stato operato, a distanza di un decennio, da alcune sentenze della sesta sezione penale della Corte di cassazione, facendo leva sull'assunto che la nozione penalmente rilevante di «coltivazione» dovesse ritenersi evocativa della sola coltivazione «in senso tecnico-agrario», o «imprenditoriale»: con la conseguenza che la coltivazione cosiddetta “domestica” (effettuata, cioè, tramite messa a dimora delle piante in vasi presso l'abitazione dell'agente, come nei casi oggetto dei giudizi a quibus) sarebbe ricaduta tra le fattispecie di «detenzione», sanzionate in via amministrativa dalla norma denunciata, ove finalizzate al consumo personale (per tutte, Corte di cassazione, sezione sesta, sentenza 18 gennaio-10 maggio 2007, n. 17983).

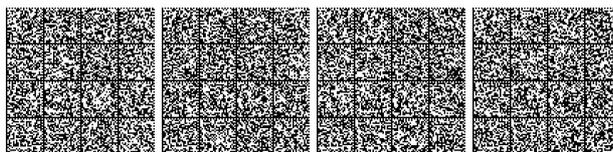
Tale ricostruzione non ha trovato, tuttavia, l'avallo delle sezioni unite, le quali, con due sentenze “gemelle” del 2008, hanno confermato la validità dell'indirizzo tradizionale. Rilevato come l'ipotizzata esegesi restrittiva della nozione penalmente rilevante di «coltivazione» non trovi conforto - come si sosteneva - nella disciplina delle autorizzazioni all'esercizio di tale attività, recata dagli artt. 26 e seguenti del d.P.R. n. 309 del 1990, il supremo organo della nomofilachia ha ribadito il principio per cui «costituisce condotta penalmente rilevante qualsiasi attività non autorizzata di coltivazione di piante dalle quali sono estraibili sostanze stupefacenti, anche quando sia realizzata per la destinazione del prodotto ad uso personale» (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenze 24 aprile-10 luglio 2008, n. 28605 e n. 28606).

La giurisprudenza di legittimità successiva si è uniformata a tale indicazione: onde non appare contestabile che il presupposto interpretativo che fonda l'odierno quesito di costituzionalità debba effettivamente qualificarsi, allo stato, come “diritto vivente”.

6.- In parallelo all'accennata vicenda interpretativa, questa Corte è stata reiteratamente chiamata, dal canto suo, a verificare se il trattamento diversificato delle condotte “neutre” - e, segnatamente, la mancata previsione dell'irrilevanza penale della coltivazione finalizzata all'“autoconsumo” - fosse fonte di vulnera costituzionali.

La risposta è stata, peraltro, negativa.

Nel vigore della legge n. 685 del 1975, la Corte ha, in particolare, escluso che il mancato assoggettamento della coltivazione alla medesima disciplina stabilita per la detenzione di modiche quantità di stupefacente per uso personale potesse ritenersi contrastante con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.). Ciò, in quanto la condotta in discussione presentava un più accentuato disvalore rispetto alla seconda, trattandosi di «comportamento idoneo ad accrescere il quantitativo di stupefacenti presenti sul territorio nazionale», e maggiormente pericoloso anche dell'im-



portazione, «non essendo valutabile a priori il quantitativo di droga potenzialmente ricavabile» (ordinanza n. 231 del 1982, confermata dalle ordinanze n. 136 del 1987, n. 308 del 1985, n. 260 e n. 258 del 1984, n. 189 e n. 91 del 1983).

Ad analoga conclusione la Corte è pervenuta in rapporto alla disposizione dell'art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, quale risultante all'esito del *referendum* abrogativo, censurata nella parte in cui non omologava, sotto l'aspetto considerato, la coltivazione alle fattispecie della detenzione, dell'acquisto e dell'importazione. Al riguardo, si è rilevato come la condotta in questione non fosse, in realtà, comparabile con quelle addotte come *tertia comparationis*. La detenzione, l'acquisto e l'importazione di sostanze stupefacenti per uso personale si collegavano, infatti, immediatamente e direttamente all'uso stesso, e ciò rendeva non irragionevole un atteggiamento meno rigoroso nei confronti di chi aveva già operato una scelta che - ancorché valutata sempre in termini di illiceità - l'ordinamento non intendeva contrastare con lo strumento più rigido della sanzione penale. La coltivazione si collocava invece all'esterno dell'«area contigua al consumo»: il che giustificava «un possibile atteggiamento di maggior rigore, rientrando nella discrezionalità del legislatore anche la scelta di non agevolare comportamenti propedeutici all'approvvigionamento di sostanze stupefacenti per uso personale». La più accentuata pericolosità della condotta di coltivazione derivava, peraltro - oltre che dalla minore affidabilità della prognosi circa la destinazione all'uso personale, conseguente all'impossibilità di determinare con sufficiente certezza la quantità di sostanza stupefacente ricavabile dalle piante coltivate - anche dal fatto che, come già rilevato nel precedente contesto normativo, «l'attività produttiva è destinata ad accrescere indiscriminatamente i quantitativi coltivabili e quindi ha una maggiore potenzialità diffusiva delle sostanze stupefacenti estraibili» (sentenza n. 360 del 1995, confermata, *in parte qua*, dalla sentenza n. 296 del 1996 e dalle ordinanze n. 414 e n. 150 del 1996).

Pronunciando su questione concernente la norma incriminatrice di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, questa Corte ha escluso, altresì, che la sottoposizione a pena della coltivazione, indipendentemente dalla destinazione del prodotto, collidesse con il principio di necessaria offensività del reato. Si è, infatti, osservato che la fattispecie criminosa considerata, nella sua configurazione astratta, poggiava su una presunzione di pericolo non irragionevole, inerendo a condotta «idonea ad attentare al bene della salute dei singoli per il solo fatto di arricchire la provvista esistente di materia prima e quindi di creare potenzialmente più occasioni di spaccio di droga»: e ciò tanto più a fronte della rilevata attitudine dell'attività produttiva ad incrementare in modo indefinito i quantitativi coltivabili. Quanto, poi, all'offensività della singola condotta in concreto accertata, la sua eventuale carenza non radicava alcuna questione di costituzionalità, ma implicava «soltanto un giudizio di merito devoluto al giudice ordinario», all'esito del quale la punibilità poteva essere esclusa (sentenza n. 360 del 1995).

7.- Con le odierne ordinanze di rimessione, la Corte d'appello di Brescia torna a denunciare, sulla scorta di argomenti in buona parte nuovi, la violazione di entrambi gli anzidetti parametri.

La violazione dell'art. 3 Cost. viene dedotta sotto un profilo particolare e specifico: quello, cioè, della ingiustificata disparità di trattamento fra chi detiene per uso personale sostanza stupefacente ricavata da piante da lui stesso in precedenza coltivate - condotta inquadrabile nella formula «comunque detiene», presente nella norma censurata, e dunque sanzionata (in assunto) solo in via amministrativa - e chi è invece sorpreso mentre ha ancora in corso l'attività di coltivazione, finalizzata sempre all'uso personale, trovandosi con ciò esposto - secondo il «diritto vivente» - alle sanzioni penali previste dall'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990. La rilevanza, amministrativa o penale, dell'illecito finirebbe, in altre parole, per dipendere - irrazionalmente - dal momento della scoperta: il coltivatore per proprio consumo andrebbe incontro a semplici sanzioni amministrative se ha già raccolto il prodotto; risponderebbe penalmente se non lo ha ancora fatto.

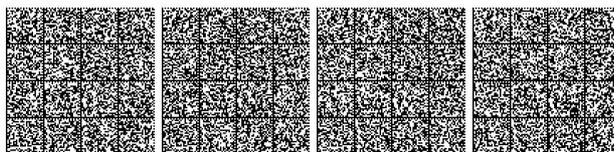
Come già rilevato, tuttavia, dalle sezioni unite della Corte di cassazione nelle citate sentenze del 2008, in replica ad analogo argomento, la censura poggia su una premessa inesatta: ossia, che la detenzione per uso personale dello stupefacente «autoprodotta» renda non punibile la condotta di coltivazione, rimanendo il precedente illecito penale «assorbito» dal successivo illecito amministrativo.

In realtà, tale assorbimento non si verifica affatto: a rimanere «assorbito», semmai, è l'illecito amministrativo, dato che la disponibilità del prodotto della coltivazione non rappresenta altro che l'ultima fase della coltivazione stessa, ossia la «raccolta» del coltivato (o può essere, comunque, considerata un *post factum* non punibile, in quanto ordinario sviluppo della condotta penalmente rilevante).

In questa prospettiva, la disparità di trattamento denunciata non sussiste: il detentore a fini di consumo personale dello stupefacente «raccolto» e il coltivatore «in atto» rispondono entrambi penalmente.

8.- Considerazioni un poco più articolate merita la seconda doglianza, afferente al principio di necessaria offensività del reato.

8.1.- Al riguardo, giova preliminarmente ricordare come, per costante giurisprudenza di questa Corte, il principio in parola operi su due piani distinti. Da un lato, come precetto rivolto al legislatore, il quale è tenuto a limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, presentino un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti



meritevoli di protezione (cosiddetta offensività “in astratto”). Dall’altro, come criterio interpretativo-applicativo per il giudice comune, il quale, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, dovrà evitare che ricadano in quest’ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva (cosiddetta offensività “in concreto”) (sentenze n. 225 del 2008, n. 265 del 2005, n. 519 e n. 263 del 2000).

Quanto al primo versante, il principio di offensività “in astratto” non implica che l’unico modulo di intervento costituzionalmente legittimo sia quello del reato di danno. Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore l’opzione per forme di tutela anticipata, le quali colpiscano l’aggressione ai valori protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo, nonché, correlativamente, l’individuazione della soglia di pericolosità alla quale riconnettere la risposta punitiva (sentenza n. 225 del 2008): prospettiva nella quale non è precluso, in linea di principio, il ricorso al modello del reato di pericolo presunto (sentenze n. 133 del 1992, n. 333 del 1991 e n. 62 del 1986).

In tale ipotesi, tuttavia, affinché il principio in questione possa ritenersi rispettato, occorrerà «che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all’id quod plerumque accidit» (sentenza n. 225 del 2008; analogamente, sentenza n. 333 del 1991).

8.2.- Come già ricordato, questa Corte, con la sentenza n. 360 del 1995, ha ritenuto che l’incriminazione della coltivazione di piante da cui si estraggono sostanze stupefacenti, a prescindere dalla destinazione del prodotto, rispetti la suddetta condizione, poggiando su una non irragionevole valutazione prognostica di attentato al bene giuridico protetto.

Ad avviso del giudice *a quo*, tale conclusione - formulata ponendo come termine di riferimento del giudizio di pericolosità il «bene della salute dei singoli» - meriterebbe di essere rivista alla luce di due (asseriti) elementi di novità: l’evoluzione della giurisprudenza di legittimità in ordine alla *ratio* delle norme incriminatrici di settore e la normativa sovranazionale sopravvenuta.

Dalla prima emergerebbe come la salute individuale dell’autore del fatto resti, in realtà, estranea agli obiettivi di protezione penale: e ciò in conformità all’indirizzo generale dell’ordinamento di non annettere rilevanza penale ai comportamenti «autolesivi», compreso quello estremo (il tentato suicidio). Secondo quanto puntualizzato dalle sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza 24 giugno-21 settembre 1998, n. 9973 (ampiamente ripresa dalla giurisprudenza di legittimità successiva), scopo dell’incriminazione delle condotte previste dall’art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 è, infatti, «quello di combattere il mercato della droga, espellendolo dal circuito nazionale poiché, proprio attraverso la cessione al consumatore viene realizzata la circolazione della droga e viene alimentato il mercato di essa che mette in pericolo la salute pubblica, la sicurezza e l’ordine pubblico nonché il normale sviluppo delle giovani generazioni».

In questa prospettiva, la coltivazione per uso personale, proprio in quanto non finalizzata all’immissione della droga sul mercato, si rivelerebbe, peraltro, priva di qualsiasi potenzialità lesiva dei beni giuridici protetti: con la conseguenza che la presunzione di pericolosità sottesa alla sua incriminazione risulterebbe del tutto irrazionale.

L’assunto troverebbe conferma nella decisione quadro 25 ottobre 2004, n. 2004/757/GAI (Decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti), la quale - dopo aver enumerato le condotte connesse al traffico di stupefacenti che gli Stati membri dell’Unione europea sono chiamati a configurare come reati (tra cui anche la coltivazione della cannabis: art. 2, paragrafo 1) - esclude dal proprio campo applicativo le condotte (coltivazione compresa) «tenute dai loro autori soltanto ai fini del [...] consumo personale quale definito dalle rispettive legislazioni nazionali» (art. 2, paragrafo 2).

8.3.- La tesi del giudice *a quo* non può essere seguita.

Al riguardo, è opportuno osservare, anzitutto, come la decisione delle sezioni unite richiamata dal rimettente non introduca effettivi elementi di novità rispetto al panorama avuto di mira dalla sentenza n. 360 del 1995. Essa riprende, infatti - dichiaratamente - affermazioni formulate da questa stessa Corte già al principio degli anni ‘90 (in particolare, con la già citata sentenza n. 333 del 1991, nonché con la sentenza n. 133 del 1992), sulla scorta di pronunce ancora anteriori (sentenze n. 1044 del 1988, n. 243 del 1987, n. 31 del 1983 e n. 9 del 1972).

Neppure è accreditabile come novità significativa, ai presenti fini, la decisione quadro n. 2004/757/GAI, la quale reca solo «norme minime» in

tema di repressione penale delle condotte aventi ad oggetto sostanze stupefacenti. Essa non obbliga gli Stati membri a prevedere come reato la coltivazione per uso personale, ma neppure impedisce loro di farlo. Nel quarto “considerando” si afferma, anzi, espressamente che «l’esclusione di talune condotte relative al consumo personale dal campo di applicazione della presente decisione quadro non rappresenta un orientamento del Consiglio sul modo in cui gli Stati membri dovrebbero trattare questi altri casi nella loro legislazione nazionale».



8.4.- Al di là di ciò, se si raffronta l'elenco delle condotte incriminate dall'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 con quello delle condotte sanzionate attualmente solo in via amministrativa dalla norma denunciata, ove sorrette dalla finalità di uso personale, si apprezza immediatamente il criterio che ha presieduto alla selezione delle seconde.

Il legislatore ha negato, cioè, rilievo alla predetta finalità - oltre che in rapporto alle condotte con essa logicamente incompatibili, perché implicanti la "circolazione" della droga («vende, offre o mette in vendita, cede, distribuisce, commercia, trasporta, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo») - anche rispetto alle condotte "neutre" che hanno la capacità di accrescere la quantità di stupefacente esistente e circolante, agevolando così indirettamente la diffusione («coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina»).

Proprio questo, in effetti, è il tratto saliente che, nella visione del legislatore, vale a diversificare la coltivazione - come pure la produzione,

la fabbricazione, l'estrazione e la raffinazione della droga - dalla semplice detenzione (e dalle altre condotte "neutre" a carattere "non produttivo"), conferendo ad essa una maggiore pericolosità, che giustifica la sancita irrilevanza della finalità di consumo personale.

In proposito, si è peraltro osservato come, a differenza delle altre condotte "produttive", la coltivazione non richieda neppure la disponibilità di "materie prime" soggette a rigido controllo, ma normalmente solo dei semi (la cui detenzione, alla stregua del più recente indirizzo della giurisprudenza di legittimità, non è di per sé punibile, salvo che i semi contengano un principio attivo stupefacente e siano detenuti a fini di cessione: al riguardo, Corte di cassazione, sezione sesta, 19 giugno-8 ottobre 2013, n. 41607).

Inoltre - come ampiamente rimarcato dalla giurisprudenza di legittimità - la coltivazione presenta l'ulteriore peculiarità di dare luogo ad un processo produttivo in grado di "autoalimentarsi" e di espandersi, potenzialmente senza alcun limite predefinito, tramite la riproduzione dei vegetali.

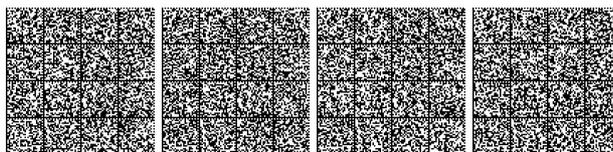
Tale attitudine ad innescare un meccanismo di creazione di nuove disponibilità di droga, quantitativamente non predeterminate, rende non irragionevole la valutazione legislativa di pericolosità della condotta considerata per la salute pubblica - la quale non è che la risultante della sommatoria della salute dei singoli individui - oltre che per la sicurezza pubblica e per l'ordine pubblico, quantomeno in rapporto all'attentato ad essi recato «dalle pulsioni criminogene indotte dalla tossicodipendenza» (sentenza n. 333 del 1991).

Al riguardo, giova ribadire quanto già rimarcato nella sentenza n. 360 del 1995: e, cioè, che la strategia d'intervento volta a riservare, per le ragioni precedentemente indicate, un trattamento meno rigoroso al consumatore dello stupefacente - lasciando, peraltro, ferma la qualificazione delle sue scelte in termini di illiceità - non esclude che il legislatore, nell'ottica di prevenire i deleteri effetti connessi alla diffusione dell'abitudine al consumo delle droghe, resti libero di non agevolare (e, *amplius*, di contrastare) i comportamenti propedeutici all'approvvigionamento dello stupefacente per uso personale. Allo stesso modo in cui detta strategia non rende illegittima la sottoposizione a pena del cedente "al minuto" che fornisce la sostanza al tossicofilo, malgrado ciò si risolva in un evidente ostacolo all'approvvigionamento (con particolare riguardo al cedente a titolo gratuito, sentenza n. 296 del 1996), essa non impedisce neppure al legislatore di considerare penalmente rilevante, *ex se*, l'attività intesa a produrre nuova droga.

8.5.- Va ribadita, peraltro, al tempo stesso, anche l'altra affermazione della sentenza n. 360 del 1995: ossia la spettanza al giudice comune del compito di allineare la figura criminosa in questione al canone dell'offensività "in concreto", nel momento interpretativo ed applicativo.

Si tratta, del resto, di una indicazione ampiamente recepita - nei suoi termini generali - dalla giurisprudenza di legittimità, secondo la quale compete al giudice verificare se la singola condotta di coltivazione non autorizzata, contestata all'agente, risulti assolutamente inidonea a porre a repentaglio il bene giuridico protetto e, dunque, in concreto inoffensiva, escludendone in tal caso la punibilità (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenze 24 aprile-10 luglio 2008, n. 28605 e n. 28606). Risultato, questo, conseguibile sia - secondo l'impostazione della sentenza n. 360 del 1995 - facendo leva sulla figura del reato impossibile (art. 49 del codice penale); sia - secondo altra prospettiva - tramite il riconoscimento del difetto di tipicità del comportamento oggetto di giudizio.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 13, secondo comma, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Brescia con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_160109

N. 110

*Sentenza 5 aprile - 20 maggio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Misure per l'approvvigionamento e il trasporto del gas naturale (gasdotti di importazione di gas dall'estero, terminali di rigassificazione di GNL, stoccaggi di gas naturale e infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse: qualificazione di opere di interesse strategico, prioritarie a carattere nazionale e di pubblica utilità nonché indifferibili ed urgenti; procedimento autorizzatorio; misure concertative).**

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 37, commi 1 e 2, lettere a) e c)-bis.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 1 e 2, lettere *a*), *c*) e *c)-bis*, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promossi dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Calabria con ricorsi notificati il 29-30 dicembre 2014, il 9-14 gennaio 2015 e il 12-13 gennaio 2015, depositati in cancelleria il 7, il 15 ed il 21 gennaio 2015 e iscritti, rispettivamente, ai nn. 2, 4, 5 e 14 del registro ricorsi del 2015.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus Ong e dell'Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria";

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Marche e per la Regione Puglia, Francesca Lalli per la Regione Abruzzo, Graziano Pungì per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 29-30 dicembre 2014 e depositato il 7 gennaio 2015 (reg. ric. n. 2 del 2015), la Regione Abruzzo ha impugnato, tra l'altro, l'art. 37 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, denunciandone il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione.

Parte ricorrente, preliminarmente, ritiene lesiva la scelta di qualificare di interesse strategico, priorità a carattere nazionale e di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo *A*), «i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse». Infatti, si realizzerebbe in tal modo un'attrazione, nell'ambito di una competenza statale esclusiva, della materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, l'attribuzione del carattere «di interesse strategico», secondo la Regione, risulterebbe assolutamente generica e carente della fissazione dei presupposti necessari ad individuarne specificamente l'ambito di applicazione.

Le disposizioni denunciate avrebbero configurato una «chiamata in sussidiarietà» in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», appunto riservata alla competenza legislativa concorrente, senza l'imprescindibile intesa con le Regioni territorialmente interessate.

La Regione Abruzzo, sempre in premessa, ritiene, altresì, che non ricorrano, e comunque non siano indicati, i presupposti di necessità e urgenza (art. 77, secondo comma, Cost.) che dovrebbero sostenere l'inserimento della disposizione impugnata in un decreto-legge. Tali presupposti sarebbero infatti richiamati dal Governo con formulazioni meramente apodittiche e, in ogni caso, non rispondenti ai criteri che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (è citata la sentenza n. 220 del 2013), legittimerebbero il ricorso alla decretazione d'urgenza. Ancora, l'impugnato art. 37, comma 1, del decreto-legge in questione, non conterrebbe «misure di immediata applicazione», secondo quanto prescritto dall'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), evidenziandosi, anche sotto questa prospettiva, una violazione dell'art. 77 Cost.

Tanto premesso, la Regione Abruzzo evidenzia, in primo luogo, che la materia disciplinata dall'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, rientrerebbe nell'ambito della legislazione concorrente; da ciò conseguirebbe l'illegittimità costituzionale della previsione, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In secondo luogo, la norma impugnata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 118, primo comma, Cost. e con il principio di leale collaborazione, nella parte in cui, in materia appartenente alla competenza legislativa concorrente di



Stato e Regioni, avrebbe attribuito d'imperio a tutte le infrastrutture in questione la qualifica di opere di interesse strategico, senza una previa intesa con le Regioni interessate. Inoltre, l'assoluta genericità della norma censurata renderebbe impossibile individuare l'esatta tipologia delle infrastrutture da autorizzare, così come il mancato coinvolgimento delle amministrazioni regionali non consentirebbe di valutare il grado di impatto, attuale e futuro, delle opere in questione sui territori interessati dalla loro realizzazione.

La Regione Abruzzo sostiene che l'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, anziché aumentare la sicurezza di approvvigionamento di energia (come proclamato dalla stessa disposizione), avrebbe, quale unico effetto, quello di moltiplicare le infrastrutture in questione, senza consentire che, a monte, venga effettuata una doverosa valutazione - costituzionalmente di spettanza delle Regioni interessate - delle necessità e delle priorità, come anche dell'impatto ambientale, sociale ed economico di ciascuna opera.

Alla luce di tali considerazioni, la Regione ricorrente eccepisce la violazione del principio di leale collaborazione, il quale, per l'individuazione e la realizzazione delle opere in questione, imporrebbe il rispetto di una procedura articolata, a struttura necessariamente bilaterale, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative: una procedura comunque non superabile attraverso l'unilaterale decisione di una delle parti.

Inoltre, l'avocazione in sussidiarietà da parte dello Stato di competenze concernenti l'individuazione e la realizzazione degli interventi in materia di produzione, trasmissione e distribuzione nazionale dell'energia sarebbe legittima, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., solo se derivante da un giudizio positivo sulla proporzionalità degli interventi stessi.

Nel caso di specie, secondo la Regione ricorrente, il principio di proporzionalità non sarebbe rispettato, limitandosi la disposizione censurata a qualificare come di «natura strategica» le infrastrutture indicate all'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, senza prevedere alcuna forma di coordinamento con i territori interessati dalla realizzazione di dette infrastrutture (sono richiamate le sentenze n. 117 del 2013 e n. 165 del 2011 della Corte costituzionale).

La Regione Abruzzo, a conforto della propria tesi, richiama la giurisprudenza costituzionale in base alla quale la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica l'illegittimità di una norma contenente la drastica previsione del rilievo decisivo della volontà di una sola delle parti. Pertanto, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, non sarebbe legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento; dovendosi, invece, prevedere procedure di reiterazione delle trattative, eventualmente anche con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (in proposito parte ricorrente richiama la sentenza n. 239 del 2013).

Al contrario, la disposizione ora impugnata non prevederebbe alcun sollecito nei confronti delle Regioni, né altre procedure di reiterazione delle trattative, prima di consentire l'avocazione delle competenze in favore dello Stato, né consentirebbe, infine, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sono richiamate le sentenze n. 165 e n. 33 del 2011 della Corte costituzionale).

2.- Con ricorso, notificato il 9-14 gennaio 2015 e depositato il successivo 15 gennaio, la Regione Marche (reg. ric. n. 4 del 2015) ha impugnato, tra l'altro, l'art. 37, comma 2, lettere *a*) e *c-bis*), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, denunciandone il contrasto con gli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

Secondo la Regione ricorrente, la disposizione censurata violerebbe, anzitutto, le competenze legislative della Regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», nonché le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost.

Tale disposizione, infatti, dispone una modifica dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001, all'esito della quale risulterebbe necessario procedere all'acquisizione dell'intesa con la singola Regione interessata solo per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle «infrastrutture lineari energetiche» di cui al comma 2 del citato art. 52-*quinquies*, e non anche per «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero», per le «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti» e per le relative «opere connesse», come aggiunti al suddetto comma 2, dall'impugnato art. 37, comma 2, lettera *a*), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

Secondo la Regione ricorrente, il descritto risultato lesivo deriverebbe dalla circostanza che l'intervento normativo avrebbe condotto alla modifica del comma 2 dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001, includendosi tra le infrastrutture energetiche soggette all'autorizzazione disciplinata dal medesimo comma «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse». Invece, nel comma 5 dello stesso art. 52-*quinquies*, la previsione della necessaria intesa con le Regioni interessate sarebbe rimasta invariata, sicché essa varrebbe solo ed esclusivamente per il rilascio dell'autorizzazione relativa alle «infrastrutture energetiche lineari».



Osserva la ricorrente che l'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 è stato modificato dall'art. 37, comma 2, lettera *c-bis*) del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, il quale ha introdotto la previsione che il rilascio dell'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 dell'art. 52-*quinquies* avvenga «previa acquisizione del parere degli enti locali ove ricadono le infrastrutture, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il parere si intende acquisito».

Risulterebbe, dunque, evidente che, mentre il comma 2 del citato art. 52-*quinquies* sarebbe stato «aggiornato», includendo tra le infrastrutture energetiche soggette all'autorizzazione disciplinata dalla medesima disposizione «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», il comma 5 del medesimo art. 52-*quinquies* continuerebbe a prevedere l'intesa con le Regioni interessate solo ed esclusivamente per l'autorizzazione relativa alle «infrastrutture energetiche lineari». Di conseguenza, osserva la ricorrente, la necessaria acquisizione dell'intesa con la singola Regione interessata non sarebbe prevista in relazione, appunto, ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse.

L'assetto normativo derivante dal disposto delle lettere *a*) e *c-bis*) del comma 2 dell'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, sarebbe, dunque, incostituzionale, perché gli ambiti sui quali intervengono le impugnate disposizioni sono affidate dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente regionale, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», entro il limite dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato.

In virtù dell'ultima disposizione costituzionale citata, dunque, lo Stato, nelle materie in questione, risulterebbe legittimato a porre soltanto principi fondamentali e non discipline dettagliate e auto-applicative dell'azione amministrativa, quale si rivelerebbe invece quella censurata.

La Regione ricorrente richiama in proposito la giurisprudenza costituzionale in base alla quale la legge statale può avocare al centro funzioni amministrative e, al contempo, regolarne l'esercizio, superando indenne lo scrutinio di legittimità costituzionale, purché siano previsti meccanismi che garantiscano un adeguato coinvolgimento collaborativo delle Regioni interessate, secondo quanto previsto dalla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

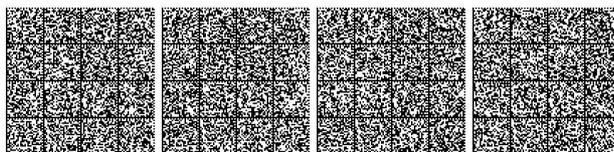
La Regione Marche cita anche la sentenza n. 6 del 2004, in cui la Corte costituzionale ha ulteriormente precisato che, «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003)».

Ad avviso della ricorrente, la modifica in esame provocherebbe anche una lesione al principio di eguaglianza, a causa del diverso trattamento normativo che ne deriverebbe in relazione a fattispecie del tutto sovrapponibili, essendo del tutto simili le infrastrutture in questione. In relazione alle «infrastrutture lineari energetiche», infatti, la legge statale prevede correttamente la necessaria acquisizione dell'intesa con la Regione interessata, mentre ciò non accadrebbe per i «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse».

3.- Con ricorso, notificato il 9-14 gennaio 2015 e depositato il successivo 15 gennaio, la Regione Puglia (reg. ric. n. 5 del 2015) ha impugnato, tra gli altri, l'art. 37, comma 2, lettere *a*) e *c-bis*), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, denunciandone il contrasto con gli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

Secondo la Regione ricorrente, la disposizione censurata, modificando l'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 - per cui risulterebbe necessario procedere all'acquisizione dell'intesa con la singola Regione interessata solo per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle «infrastrutture lineari energetiche» di cui al comma 2 del medesimo art. 52-*quinquies* e non anche per i «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», come aggiunti al suddetto comma 2, dall'impugnato art. 37, comma 2, lettera *a*) del d.l. n. 133 del 2014, come convertito - lederebbe le competenze legislative della Regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», nonché le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost.

Secondo la Regione Puglia, il descritto risultato lesivo deriverebbe dalla circostanza che l'intervento normativo avrebbe condotto all'aggiornamento del solo comma 2 dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001, includendosi tra le infrastrutture lineari energetiche soggette all'autorizzazione disciplinata dal medesimo comma «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse».



Invece, nel comma 5 del medesimo art. 52-*quinquies*, la previsione delle opere per le quali è necessaria l'intesa con le Regioni interessate sarebbe rimasta invariata, sicché essa varrebbe solo ed esclusivamente per il rilascio dell'autorizzazione relativa alle «infrastrutture lineari energetiche».

Invero, il comma da ultimo menzionato è stato modificato dall'art. 37, comma 2, lettera *c-bis*), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, il quale ha introdotto la previsione in base alla quale il rilascio dell'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 avvenga «previa acquisizione del parere degli enti locali ove ricadono le infrastrutture, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il parere si intende acquisito».

È rimasta, così, invariata la prima parte dell'art. 52-*quinquies*, comma 5, per la quale l'intesa con le Regioni interessate sarebbe limitata alle «infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2», tra cui non potrebbero rientrare «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», giacché si tratterebbe di infrastrutture distinte rispetto a quelle lineari energetiche ed inserite nel comma 2 dell'art. 52-*quinquies*, proprio in virtù dell'impugnato art. 37, comma 2, lettera *a*), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

In sostanza, quindi, con riferimento «[a]i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», non sarebbe prevista l'acquisizione dell'intesa con la singola Regione interessata.

Il delineato assetto normativo sarebbe incostituzionale perché le materie sulle quali interviene l'impugnata disposizione del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, vale a dire quelle della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e del «governo del territorio», sono affidate dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente regionale, nei limiti dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato.

La Regione ricorrente richiama in proposito la giurisprudenza costituzionale in base alla quale la legge statale può avocare al centro funzioni amministrative e, al contempo, regolarne l'esercizio, superando indenne lo scrutinio di legittimità costituzionale, purché siano previsti meccanismi che garantiscano un adeguato coinvolgimento collaborativo delle Regioni interessate, secondo quanto previsto dalla sentenza n. 303 del 2003.

La Regione Puglia cita anche la sentenza n. 6 del 2004, in cui la Corte costituzionale ha ulteriormente precisato che, «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003)».

Ad avviso della ricorrente, la modifica in esame provocherebbe anche una lesione al principio di eguaglianza, a causa del diverso trattamento normativo che ne deriverebbe in relazione a fattispecie del tutto sovrapponibili, essendo del tutto simili le infrastrutture in questione. In relazione alle «infrastrutture lineari energetiche», infatti, la legge statale prevede correttamente la necessaria acquisizione dell'intesa con la Regione interessata, mentre ciò non accadrebbe per i «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse».

4.- Con ricorso notificato il 12-13 gennaio 2015 e depositato il successivo 21 gennaio (reg. ric. n. 14 del 2015), la Regione Calabria, in forza del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 1 del 12 gennaio 2015, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, denunciandone il contrasto con gli artt. 2, 3, 114, 117, primo, terzo, quarto e quinto comma, e 118 Cost., nonché con i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

La Regione ricorrente sostiene, in particolare, che l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, consentirebbe la realizzazione delle infrastrutture in esso indicate in deroga alle procedure di valutazione ambientale, eliminando le ineludibili intese con le Regioni, con sostanziale lesione delle competenze legislative delle Regioni e di quelle amministrative e regolamentari degli enti locali interessati. Tale tecnica legislativa, in ragione dell'ampiezza e della indeterminatezza dell'intervento operato, si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo, quarto e quinto comma, e 118 Cost., risultando altresì violati i principi di leale collaborazione e sussidiarietà, in considerazione anche della particolare posizione di autonomia riconosciuta alla Regione rispetto agli altri enti locali dall'art. 114 Cost.

Parte ricorrente evidenzia che non intende dolersi della scelta, operata dal legislatore nazionale, di rilanciare la fonte energetica, la quale «esprime con ogni evidenza un principio comunitario della produzione dell'energia», né contestare la sussistenza delle condizioni che legittimano la chiamata in sussidiarietà, ma lamenta il difetto di un idoneo coinvolgimento regionale, conseguente a tale attrazione di competenza, mediante la soppressione della necessaria interlocuzione con le Regioni interessate.



Parte ricorrente ritiene che il carattere strategico e di pubblica utilità, assegnato indistintamente alle opere e agli interventi individuati nell'impugnato art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, sarebbe causa di illegittimità delle disposizioni contenute nei commi successivi, in virtù delle quali risulterebbe ridotta, se non eliminata, la partecipazione delle Regioni e degli enti locali ai procedimenti autorizzatori relativi alle opere in questione.

In particolare, secondo la ricorrente, a causa dell'avvenuta modifica del solo comma 2 e non anche del successivo comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001, la previsione della necessaria intesa con le Regioni interessate varrebbe solo ed esclusivamente per il rilascio dell'autorizzazione relativa alle «infrastrutture lineari energetiche» e non con riferimento «[a]i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse».

Ciò, peraltro, determinerebbe un'incomprensibile differenziazione della disciplina in tema di gasdotti, a seconda che gli stessi siano o meno inclusi tra quelli di cui all'art. 9 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144), atteso che solo per quelli indicati in tale disposizione sarebbe prevista l'intesa con le Regioni. Tale differenziazione determinerebbe la violazione dell'art. 3 Cost.

La Regione Calabria, evidenzia, ancora, che l'autorizzazione disciplinata dall'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001, come novellato, estenderebbe i propri effetti su tutti i piani di gestione del territorio. Da tale considerazione deriverebbe il contrasto della norma impugnata con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), in base alla quale la competenza a incidere sulla pianificazione territoriale è specificamente assegnata ai livelli decentrati di governo del territorio.

Inoltre, ogni intervento statale limitante la qualificata ed efficace partecipazione, da parte delle Regioni, ai procedimenti inerenti la ricordata pianificazione sarebbe gravemente lesivo dei diritti riconosciuti dall'art. 2 Cost., oltre che del principio di sussidiarietà e di quanto previsto dagli artt. 117, primo e terzo comma, e 118 Cost.

La Regione ricorrente ritiene, altresì, che l'introduzione, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera c), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, di una procedura dettagliata per la risoluzione delle interferenze - mediante l'elencazione dei «soggetti interferenti» (titolari o gestori di beni e aree demaniali marittime, lacuali, fluviali, strade pubbliche, aeroporti, ferrovie, ed altro), i quali, se interessati dal passaggio di gasdotti, partecipano al procedimento di autorizzazione, cadenzato da fasi e scadenze nelle quali assumerebbe preminenza la partecipazione attiva e preponderante dei soggetti privati interessati alla realizzazione dell'opera - inciderebbe sulle competenze assegnate nelle diverse materie oggetto di «interferenza» alle Regioni ed agli enti locali, ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), realizzando così una «estrapolazione» di tali materie dall'intesa forte che anche su di esse dovrebbe essere raggiunta (sul tema sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

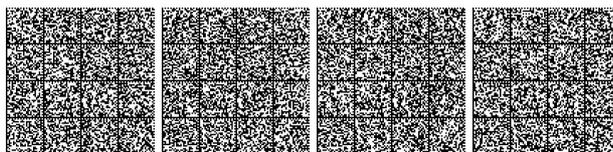
4.1.- In data 13 aprile 2015, la difesa della Regione Calabria ha depositato la deliberazione n. 8 del 5 febbraio 2015, con la quale la Giunta regionale ha deliberato di «ratificare e confermare il decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 1 del 12 gennaio 2015».

5.- Nei giudizi originati dai ricorsi descritti, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo, con argomenti sostanzialmente coincidenti, l'infondatezza delle censure avanzate dalle Regioni ricorrenti.

5.1.- In ordine all'asserita violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., proposta dalla Regione Abruzzo, la difesa statale - richiamando la relativa giurisprudenza costituzionale - ne sostiene l'infondatezza. Essa osserva che, sotto il profilo finalistico, è agevole rinvenire la *ratio* unitaria posta a fondamento del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, il quale risponderebbe ad obiettivi tutti allo stesso modo caratterizzati dal requisito dell'urgenza: vale a dire rilanciare le opere pubbliche e l'edilizia privata, nonché rafforzare la sicurezza e gli approvvigionamenti energetici del Paese.

Gli interventi normativi in questione, sebbene relativi a materie diverse, risponderebbero ad un unico nesso finalistico, ricavabile con facilità dallo stesso titolo del decreto-legge, che si propone di garantire «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, dalla lettura della relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, si ricaverebbe un'adeguata esposizione delle ragioni che hanno, nel caso, condotto all'utilizzo della decretazione d'urgenza. E, con specifico riguardo all'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, tali ragioni risulterebbero ampiamente motivate, essendo richiamata la urgente necessità di attribuire «carattere di interesse strategico» alle infrastrutture attraverso le quali il sistema italiano del gas naturale si approvvigiona all'estero, diversificando



fonti e rotte di fornitura, rafforzando le capacità di trasporto e la capillarità della rete, anche in previsione di una maggiore interoperabilità con il sistema europeo del gas.

Non fondata sarebbe pure la doglianza relativa all'asserito difetto, nella disposizione impugnata, di «misure di immediata applicazione», secondo quanto prescritto dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Infatti, la disciplina introdotta dall'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 sarebbe tale da novellare le procedure autorizzative concernenti le relative infrastrutture, risultando tali procedure immediatamente applicabili, senza che occorra un ulteriore intervento normativo di tipo regolamentare, volto a dare attuazione alla disciplina legislativa in esame.

5.2.- Per quanto riguarda la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., prospettata da tutte le Regioni ricorrenti, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che la ricostruzione del principio di leale collaborazione fornita dalle ricorrenti - in ragione della quale l'introduzione di una legislazione statale di dettaglio, in materie devolute alla competenza concorrente, dovrebbe in ogni caso risultare preceduta da un'intesa dello Stato con i livelli di governo regionali - risulterebbe contrastante con quella fornita dalla Corte costituzionale, quale desumibile dalla sentenza n. 6 del 2004.

Ricorda l'Avvocatura generale dello Stato che, in tale pronuncia, la Corte ha affermato che, per poter attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, la legge statale «deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali». In altri termini, la previsione di un'intesa tra Stato e Regioni, in riferimento ad una disciplina statale che intervenga in materia attribuita alla competenza concorrente, non sarebbe indispensabile ai fini della legittimità costituzionale della legge statale, laddove quest'ultima preveda, da parte sua, «adeguati meccanismi di cooperazione» tra i vari livelli di governo nell'esercizio concreto delle funzioni amministrative.

La disposizione impugnata, peraltro, pur introducendo una serie di semplificazioni nei procedimenti autorizzativi riferiti alle infrastrutture lineari energetiche di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, continuerebbe a tutelare adeguatamente la posizione delle Regioni interessate nonché degli enti locali nel cui territorio ricadono le infrastrutture stesse. Infatti, in base al comma 5 dell'articolo da ultimo richiamato (così come modificato dall'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito), per le infrastrutture lineari energetiche «l'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 è adottato d'intesa con le Regioni interessate, previa acquisizione del parere degli enti locali ove ricadono le infrastrutture, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il parere si intende acquisito».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, in sostanza, la legislazione statale prefigurerebbe un *iter* procedimentale in cui le attività concertative, di coordinamento e di intesa tra Stato, Regioni ed enti locali, assumerebbero il dovuto risalto, risultando perciò evidente la piena compatibilità della norma di cui all'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, con il canone costituzionale della leale collaborazione.

5.3.- La difesa statale contesta, inoltre, che, in virtù delle modifiche introdotte dalla disposizione impugnata, l'intesa tra Stato e Regioni sarebbe riferibile alle sole autorizzazioni uniche aventi ad oggetto le «infrastrutture lineari energetiche, individuate dall'Autorità competente come appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164», così risultando esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001 i gasdotti non inclusi tra quelli succitati, nonché le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse, per le quali sarebbe possibile prescindere dall'intesa forte con le Regioni interessate.

In realtà, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il menzionato art. 52-*quinquies*, comma 5, nell'individuare gli ambiti di applicazione della cosiddetta «intesa forte» tra Stato e Regioni, farebbe riferimento, in via generale, «all'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2» relativo a tutte le infrastrutture ivi previste, così ricalcando la rubrica dello stesso art. 52-*quinquies*, riferita a «Disposizioni particolari per le infrastrutture lineari energetiche facenti parte delle reti energetiche nazionali».

Il mancato riferimento, da parte del comma 5, ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero e alle relative operazioni preparatorie, cui si applicano le procedure autorizzative prescritte dall'art. 52-*quinquies*, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001 - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - non indicherebbe la volontà legislativa di sottrarre tali interventi al regime dell'intesa. Sarebbe risultato, invero, inutile richiamare, all'interno del comma 5, l'intera formulazione del precedente comma 2. E per ragioni di tecnica legislativa, risultava preferibile il semplice riferimento alle «infrastrutture lineari energetiche» - formula, questa, che richiama la rubrica della disposizione in argomento - e il generale rinvio all'art. 52-*quinquies*, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001.

Pertanto, pur non essendo i gasdotti di importazione di gas dall'estero esplicitamente richiamati al comma 5 dell'art. 52-*quinquies*, nulla impedirebbe di ritenerli ricompresi tra le infrastrutture lineari energetiche. Ciò escluderebbe un loro trattamento normativo irragionevolmente difforme rispetto a queste ultime, con conseguente infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale della disposizione per violazione dell'art. 3 Cost.



5.4.- Con riguardo alla qualifica di interesse strategico riferita alle infrastrutture di cui all'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito - oggetto di specifica doglianza da parte delle Regioni Abruzzo e Calabria - la difesa statale evidenzia che il legislatore avrebbe tenuto conto precipuamente delle situazioni di crisi internazionali esistenti, formulando allo scopo una specifica norma di rango primario.

Infatti, in ragione dei recenti sviluppi negativi internazionali relativi alle aree di approvvigionamento o di transito di gas naturale, si sarebbe reso necessario e urgente attribuire carattere strategico ai fini amministrativi: 1) alle infrastrutture attraverso le quali il sistema italiano del gas naturale si approvvigiona dall'estero, con il fine di diversificare fonti e rotte di fornitura; 2) alle infrastrutture della rete nazionale di trasporto e relative opere connesse, con l'obiettivo di rafforzare le capacità di trasporto e la "magliatura" della rete, anche in previsione di una maggiore interoperabilità con il sistema europeo del gas (è citata, in questi termini, la relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge).

L'Avvocatura generale dello Stato afferma, in proposito, che risulterebbe garantito il pieno rispetto del ruolo delle Regioni nella materia di competenza concorrente, dovendo il procedimento amministrativo inerente alle infrastrutture di che trattasi concludersi con un'autorizzazione unica, la quale, ai sensi dell'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, è adottata «d'intesa con le Regioni interessate», sicché non sarebbe riscontrabile alcuna lesione a danno della pertinente competenza legislativa regionale concorrente (sono richiamate, in proposito, le sentenze n. 165 del 2011 e n. 331 del 2010 della Corte costituzionale).

5.5.- Per quanto riguarda l'asserito contrasto dell'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, con la Convenzione europea sul paesaggio e con la rispettiva legge di ratifica n. 14 del 2006, proposto dalla Regione Calabria, l'Avvocatura generale dello Stato rileva trattarsi di un contrasto prospettato in via del tutto generica, senza alcuna individuazione delle disposizioni convenzionali ipoteticamente lese, nonché in difetto di adeguata motivazione: una censura da ritenersi, quindi, inammissibile ovvero, in subordine, infondata, a fronte dell'adeguato coinvolgimento di Regioni ed enti locali nell'*iter* procedimentale volto al rilascio di provvedimenti autorizzativi, secondo quanto in precedenza argomentato.

5.6.- Con riferimento, da ultimo, alla illegittimità costituzionale - prospettata dalla Regione Calabria - dell'art. 37, comma 2, lettera *c*), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nella parte in cui prevede la partecipazione dei cosiddetti «soggetti interferenti» al procedimento autorizzativo, la difesa statale rileva che la disposizione in esame introdurrebbe nell'*iter* procedimentale di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001 un momento sub-procedimentale volto a tutelare particolarmente la posizione di detti soggetti, mediante un loro diretto coinvolgimento nel procedimento amministrativo. Tale coinvolgimento si sostanzierebbe nell'indicazione delle modalità di attraversamento degli impianti ed aree interferenti, da parte dei soggetti direttamente portatori di interessi a riguardo. In tale contesto resterebbe, comunque, inalterato, ex art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, il momento dell'intesa tra Stato e Regioni, al cui raggiungimento sarebbe in ogni caso subordinata l'emanazione della cosiddetta autorizzazione unica.

6.- La Regione Abruzzo, in data 10 marzo 2016, ha depositato una memoria difensiva, nella quale ha ribadito quanto già esposto in sede di ricorso.

7.- La Regione Marche, in data 15 marzo 2016, ha depositato memoria difensiva, insistendo nella richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, lettere *a*) e *c-bis*) del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

La Regione ricorrente, dopo aver riassunto i motivi di doglianza già illustrati nel ricorso introduttivo, nega, in particolare, che la disposizione impugnata possa interpretarsi nel senso indicato dall'Avvocatura generale dello Stato. Insiste, così, nel ritenere che la formulazione del novellato art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 non obbligherebbe all'intesa con le Regioni interessate per il rilascio delle autorizzazioni relative ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero (incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse).

8.- La Regione Puglia, in data 15 marzo 2016, ha depositato memoria difensiva, insistendo nella richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, lettere *a*) e *c-bis*) del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

La Regione ricorrente, dopo aver ribadito i motivi di censura già illustrati nel ricorso introduttivo, esclude, in particolare, che la disposizione impugnata possa interpretarsi nel senso indicato dall'Avvocatura generale dello Stato. Insiste, così, nel ritenere che la formulazione del novellato art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 non obbligherebbe all'intesa con le Regioni interessate per il rilascio delle autorizzazioni relative ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero (incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse).

9.- L'Avvocatura generale dello Stato, in data 15 marzo 2016, ha depositato, nei quattro giudizi, distinte memorie illustrative, riproponendo le argomentazioni difensive già esposte.

10.- Con atti ritualmente depositati - rispettivamente, il 2 marzo 2015 nei giudizi promossi dalla Regione Abruzzo (reg. ric. n. 2 del 2015) e dalla Regione Marche (reg. ric. n. 4 del 2015); il 9 marzo 2015 nel giudizio promosso dalla



Regione Puglia (reg. ric. n. 5 del 2015); il 23 marzo 2015 in quello promosso dalla Regione Calabria (reg. ric. n. 14 del 2015) - è intervenuta l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus Ong, chiedendo che l'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

L'interveniente argomenta, preliminarmente, la propria legittimazione alla partecipazione al giudizio, evidenziando che una pronuncia di accoglimento o di rigetto dei ricorsi proposti dalle Regioni eserciterebbe un'influenza diretta, con effetti rilevanti, sulla propria posizione soggettiva. Sottolinea, quindi, di essere soggetto esponenziale degli «interessi collettivi soggiacenti all'utilizzo sostenibile del suolo e sottosuolo marino e territoriale».

Richiama, inoltre, la Convenzione di Aarhus in tema di accesso alla giustizia ambientale, ratificata con la legge 16 marzo 2001, n. 108 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998) e da ritenersi vincolante, anche in forza della normativa comunitaria. In base a tale Convenzione, gli Stati dovrebbero assicurare, asserisce l'interveniente, «la possibilità al pubblico, allorché questo soddisfi i requisiti eventualmente richiesti dalla legge nazionale, di ottenere rimedio giurisdizionale contro atti e omissioni dei privati o delle pubbliche autorità, compiute in violazione del diritto nazionale». Nella nozione di «pubblico», ai sensi della medesima Convenzione, ben potrebbe rientrare il WWF Italia, in quanto associazione riconosciuta dal Ministero dell'ambiente ai sensi dell'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale) e, dunque, in possesso dei requisiti nazionali legittimanti ad agire in giudizio a difesa di interessi ambientali nazionali.

11.- Con atto depositato in data 11 giugno 2015, nel giudizio introdotto dalla Regione Puglia (reg. ric. n. 5 del 2015) è intervenuta l'Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria", chiedendo che l'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

L'associazione motiva la propria legittimazione all'intervento evidenziando di aver proposto, il 6 ottobre 2014, osservazioni nell'ambito di un procedimento di valutazione di impatto ambientale incardinato presso il Ministero dell'ambiente per il conseguimento di un permesso di prospezione in mare, al fine di contribuire ad una migliore comprensione dell'assetto geologico dell'area localizzata tra le isole di Pantelleria e Malta.

L'interveniente segnala, altresì, di aver intrapreso una serie di attività dirette a sollecitare il Governo a mantenere fede agli impegni assunti in ordine al recepimento della direttiva 12 giugno 2013, n. 2013/30/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE - Testo rilevante ai fini del *SEE*).

Richiama, da ultimo, la più recente giurisprudenza amministrativa, che avrebbe ammesso l'intervento in giudizio di soggetti terzi i quali vantino un interesse di mero fatto all'accoglimento o al rigetto del ricorso.

### *Considerato in diritto*

1.- Le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Calabria, con ricorsi iscritti, rispettivamente, al reg. ric. n. 2, n. 4, n. 5 e n. 14 del 2015, hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1 e comma 2, lettere *a*), *c*) e *c-bis*), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

L'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, prevede che «i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327».

Il successivo comma 2 della disposizione impugnata modifica, in più parti, l'art. 52-*quinquies* del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), stabilendo - per quanto di rilievo nel presente giudizio - che l'autorizzazione già prevista per la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture lineari energetiche sia estesa anche ai «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse»; esso prevede, altresì, che il rilascio di detta autorizzazione sia preceduto dall'acquisizione del parere



degli enti locali ove ricadono le infrastrutture in oggetto, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il parere si intende acquisito.

Il comma in esame introduce, inoltre, un'apposita disciplina per la risoluzione delle cosiddette "interferenze", stabilendo che i soggetti titolari o gestori di beni, aree o impianti - interessati dal passaggio di gasdotti della rete nazionale di trasporto o di gasdotti di importazione di gas dall'estero - partecipino al procedimento di autorizzazione alla costruzione, indicando le modalità di attraversamento degli impianti e le aree interferenti. Qualora tali modalità non siano indicate entro i termini di conclusione del procedimento, il soggetto richiedente l'autorizzazione alla costruzione dei gasdotti, propone direttamente, entro i successivi trenta giorni, le modalità di attraversamento, le quali, trascorsi ulteriori trenta giorni senza osservazioni, si intendono comunque assentite definitivamente e approvate con il decreto di autorizzazione alla costruzione.

1.1.- La Regione Abruzzo ritiene, in primo luogo, che l'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, violi l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, giacché la disposizione risulterebbe «scarsamente motivat[a] sul piano della sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, richiamati in realtà con formulazioni apodittiche» e, in ogni caso, non rispondenti ai requisiti che legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza, quali indicati da questa Corte (da ultimo, sentenza n. 220 del 2013).

1.2.- Le Regioni Abruzzo e Calabria impugnano l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nella parte in cui stabilisce che «i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico». Entrambe le Regioni prospettano il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.; la sola Regione Calabria evoca anche i parametri di cui agli artt. 114, 117, quarto comma, e 118 Cost. nella sua intrezza nonché i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Ritengono, infatti, le ricorrenti che tale disposizione, intervenendo in materia appartenente alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, avrebbe attribuito d'imperio a tutte le infrastrutture in questione la qualifica di opere di interesse strategico, senza la preventiva intesa con le Regioni interessate, determinando con ciò la lesione dei parametri ricordati.

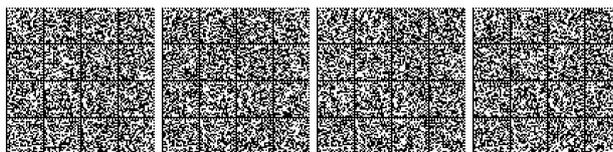
1.3.- Le Regioni Marche, Puglia e Calabria impugnano, inoltre, il comma 2, lettere *a*) e *c-bis*), dell'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, per contrasto con gli artt. 3, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La Regione Calabria lamenta, oltre alle violazioni indicate, anche la lesione degli artt. 2, 114 e 117, primo, quarto e quinto comma, Cost., nonché dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Ad avviso delle ricorrenti, a seguito delle modifiche introdotte dalle disposizioni impugnate nell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001, risulterebbe ora necessario procedere all'acquisizione dell'intesa con la Regione interessata solo per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle «infrastrutture lineari energetiche» di cui al comma 2 del citato art. 52-*quinquies*, e non anche per «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero», per le «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti» e per le relative «opere connesse». Ciò determinerebbe una lesione sia delle competenze legislative regionali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», sia delle competenze amministrative che alle Regioni spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost. Sussisterebbe altresì, ad avviso delle ricorrenti, una lesione del principio di eguaglianza, a causa del diverso trattamento riservato a fattispecie del tutto sovrapponibili: da un lato, i «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero», con relative opere e progetti connessi, dall'altro le «infrastrutture lineari energetiche» di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001.

A sostegno delle proprie censure le ricorrenti osservano che l'art. 52-*quinquies*, comma 5, è stato modificato dall'art. 37, comma 2, lettera *c-bis*), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, il quale vi ha introdotto la previsione che il rilascio dell'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 del medesimo art. 52-*quinquies* avvenga «previa acquisizione del parere degli enti locali ove ricadono le infrastrutture, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il parere si intende acquisito».

Risulterebbe, dunque, evidente che, mentre il comma 2 del citato art. 52-*quinquies* sarebbe stato «aggiornato», includendo tra le infrastrutture lineari energetiche soggette all'autorizzazione disciplinata dalla medesima disposizione «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», il comma 5 del medesimo art. 52-*quinquies* continuerebbe a prevedere l'intesa con le Regioni interessate esclusivamente per l'autorizzazione relativa alle «infrastrutture lineari energetiche». Di conseguenza - osservano le ricorrenti, che ritengono di coinvolgere nell'impugnazione anche la citata lettera *c-bis*) dell'art. 37, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito - la necessaria acquisizione dell'intesa con la singola



Regione interessata non sarebbe prevista in relazione, appunto, ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse.

Inoltre, nel ricorso della Regione Calabria, l'asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. dipenderebbe dal contrasto delle disposizioni impugnate con norme internazionali e convenzionali e, segnatamente, con la Convenzione europea sul paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata e resa esecutiva con legge 9 gennaio 2006, n. 14. Infatti, ad avviso della ricorrente, il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione dei citati gasdotti, incidendo su tutti i piani di gestione del territorio, determinerebbe lesioni alle prerogative delle Regioni e degli enti locali in materia di pianificazione territoriale e di protezione civile, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, e tutela della salute.

1.4.- La sola Regione Calabria lamenta, infine, la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui, modificando l'art. 52-*quinquies*, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, l'art. 37, comma 2, lettera *c*), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, rende necessario che al procedimento di autorizzazione alla realizzazione dei gasdotti partecipino i cosiddetti «soggetti interferenti» (titolari o gestori di beni o aree demaniali, marittimi, lacuali, fluviali, strade pubbliche, aeroporti, ferrovie, ed altro), cioè i soggetti interessati dal loro passaggio: tale partecipazione necessaria inciderebbe sulle competenze assegnate alle Regioni ed agli enti locali nelle materie oggetto di interferenza, giacché realizzerebbe una «estrapolazione di tali materie dall'intesa forte che anche su di esse dovrebbe essere raggiunta».

2.- I quattro ricorsi vertono sulle medesime disposizioni ed avanzano censure identiche o analoghe, e collegate tra loro. Ai fini di una decisione congiunta, è perciò opportuna la riunione dei relativi giudizi, mentre resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale relative alle altre disposizioni del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, impugnate con i medesimi ricorsi.

3.- In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità degli interventi spiegati dall'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus Ong, nei quattro giudizi, e dall'Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria", nel solo giudizio promosso dalla Regione Puglia (in quest'ultimo, tra l'altro, con atto depositato oltre il termine perentorio stabilito dalla normativa in vigore).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando, per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili (*ex plurimis*, sentenze n. 251, n. 118 e n. 31 del 2015, n. 210 del 2014, n. 285, n. 220 e n. 118 del 2013, n. 245, n. 114 e n. 105 del 2012, n. 69 e n. 33 del 2011, n. 278 del 2010).

4.- Ancora in via preliminare, va dichiarato inammissibile il ricorso presentato dalla Regione Calabria.

Risulta che il ricorso è stato promosso dal solo Presidente della Regione, con decreto del 12 gennaio 2015, e che la Giunta regionale ha ratificato il provvedimento con deliberazione del 5 febbraio 2015, depositata nella cancelleria di questa Corte il 13 aprile 2015, quando era trascorso il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione del ricorso, termine ricavabile dagli artt. 32, comma 3, e 31, comma 4, della legge n. 87 del 1953.

Non rilevano, quindi, nella specie, le ragioni per le quali la determinazione di impugnare è stata assunta dal solo Presidente della Regione, in assenza della previa deliberazione della Giunta, la cui presenza è invece necessaria, in base all'art. 32, comma 2, della legge n. 87 del 1953, in quanto risponde ad esigenze non soltanto formali, ma sostanziali, per l'importanza e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che tale delibera può produrre (sentenze n. 217 del 2014, n. 142 del 2012, n. 33 del 1962; analogamente le sentenze n. 8 del 1967; n. 119 del 1966; n. 36 del 1962). Tali ragioni, del resto, non sono desumibili dagli atti del giudizio, nulla avendo dedotto su di esse la Regione Calabria, in assenza, peraltro, di una corrispondente eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato.

Rileva soltanto, e preliminarmente, in questa sede, la tardività del deposito della deliberazione della Giunta, adottata a ratifica dell'originario decreto presidenziale.

È in proposito da ribadire (sentenze n. 217 del 2014 e n. 142 del 2012) che, in base alla disciplina che regola i giudizi davanti a questa Corte, al fine di garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale, è necessario che la volontà della Giunta regionale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi al momento in cui il ricorso va depositato nella cancelleria di questa Corte, e cioè entro il termine perentorio ricordato.

Infatti, il deposito del ricorso notificato costituisce un momento essenziale del processo costituzionale, perché comporta la costituzione in giudizio della parte ricorrente, fissa definitivamente il *thema decidendum* (impedendone ogni successivo ampliamento), instaura il rapporto processuale con questa Corte, segna l'inizio del termine ordinatorio



di novanta giorni per la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso (art. 35 della legge n. 87 del 1953), e dalla sua scadenza decorre il termine, pure perentorio, entro il quale le altre parti possono costituirsi in giudizio (così, ancora, la sentenza n. 217 del 2014).

5.- Sempre in via preliminare, dev'essere dichiarata inammissibile la censura, proposta dalla Regione Abruzzo, che asserisce la violazione, da parte dell'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, dell'art. 77, secondo comma, Cost., risultando la disposizione, ad avviso della ricorrente, «scarsamente motivat[a] sul piano della sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza», richiamati «con formulazioni apodittiche» e, in ogni caso, asseritamente non rispondenti ai requisiti che legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza.

A prescindere da ogni altra considerazione, la deliberazione con la quale l'organo esecutivo della Regione ha disposto la proposizione del ricorso non fa alcun cenno a siffatta questione, non risultando incluso l'art. 77, secondo comma, Cost. tra i parametri dei quali si lamenta la violazione ad opera delle censurate disposizioni del d.l. n. 133 del 2014, come convertito. E la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2016, n. 250, n. 153, n. 55, n. 46 e n. 8 del 2015).

6.- La prima delle residue censure da affrontare nel merito riguarda le questioni, proposte dalla Regione Abruzzo, avverso l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, il quale sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, Cost., nonché del «principio di leale collaborazione».

In sintesi, intervenendo in una materia appartenente alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, tale disposizione avrebbe attribuito d'imperio a tutte le infrastrutture da essa elencate la qualifica di opere di interesse strategico, senza la preventiva intesa con le Regioni interessate, determinando con ciò la lesione dei parametri sopra indicati.

La ricorrente, in particolare, evoca la giurisprudenza elaborata da questa Corte, in base alla quale la deroga, a favore del legislatore statale, al normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, e l'attrazione allo Stato delle relative funzioni amministrative, possono giustificarsi solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Le questioni, che evocano una violazione dei principi elaborati da questa Corte in tema di chiamata in sussidiarietà, non sono, tuttavia, fondate, in relazione a tutti i parametri evocati.

L'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, provvede ad attribuire «carattere di interesse strategico» ad alcune specifiche infrastrutture, come pure a definire le stesse «priorità a carattere nazionale», «di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327». L'elenco di tali infrastrutture ricomprende i gasdotti di «importazione» di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di gas naturale liquido, gli stoccaggi di gas naturale e «le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale». Inoltre, vengono espressamente incluse nell'elenco, con ciò attribuendosi loro le medesime qualificazioni conferite alle infrastrutture citate, le «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse».

Questa previsione, recita il comma in questione, ha lo scopo «di aumentare la sicurezza delle forniture di gas al sistema italiano ed europeo del gas naturale, anche in considerazione delle situazioni di crisi internazionali esistenti».

Nell'ambito della disposizione descritta, ai fini dell'esame delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, è necessario distinguere, da un lato, l'attribuzione alle infrastrutture ricordate del «carattere di interesse strategico», oltre che di «priorità nazionale», e, dall'altro, la loro qualificazione come opere di «pubblica utilità» nonché «indifferibili e urgenti», ai sensi del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

Tale necessaria distinzione discende, da una parte, dalla circostanza che le censure della Regione ricorrente si appuntano sul solo «carattere di interesse strategico» attribuito alle infrastrutture citate, senza coinvolgimento delle ulteriori qualificazioni che la disposizione attribuisce loro; e, dall'altra, dalla circostanza che tali ulteriori qualificazioni si inseriscono nel solco di quanto previsto dall'art. 52-*quinquies*, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, il quale già stabilisce che per le infrastrutture lineari energetiche, individuate dal medesimo comma, l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio delle stesse comprende, tra l'altro, la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, nonché l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi.

Orbene, quanto al «carattere di interesse strategico» attribuito alle infrastrutture citate - unico profilo oggetto d'impugnazione - deve, innanzitutto, escludersi che tale attribuzione sia assimilabile, quanto a contenuto ed effetti, a quella già disciplinata nella cosiddetta «legge obiettivo» (legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al Governo



in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive», le pertinenti disposizioni della quale, peraltro, sono ora oggetto della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, recante «Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», che indica, tra gli altri, quale criterio direttivo, il loro espresso superamento).

Infatti, in base alle disposizioni della “legge obiettivo”, il coinvolgimento delle Regioni interessate è previsto, sia in sede di programmazione, mediante lo strumento dell'intesa attinente alla stessa individuazione delle infrastrutture, pubbliche e private, e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare, sia nella successiva fase di approvazione dei relativi progetti nell'ambito del Comitato interministeriale per la programmazione economica, allargato ai Presidenti delle Regioni interessate.

È, in particolare, tale duplice forma di partecipazione delle Regioni che ha consentito a questa Corte, nella sentenza n. 303 del 2003 (in tal senso, anche la sentenza n. 7 del 2016), di ritenere rispettata la sfera di attribuzioni costituzionali delle Regioni, pur in presenza di una legge statale che, in materia di competenza concorrente, ha conferito rilevanti funzioni amministrative allo Stato.

Nulla di tutto ciò viene, in ogni caso, in questione con l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito. Secondo modalità assai diverse da quelle appena descritte, la disposizione impugnata attribuisce direttamente il «carattere di interesse strategico» a tutte le categorie di infrastrutture indicate al suo primo comma. Non è, infatti, prevista una procedura per l'individuazione, nell'ambito della categoria di riferimento, delle specifiche strutture da definirsi strategiche. Né, ed è ciò che più conta, l'attribuzione del carattere di interesse strategico risulta strumentale ad una attività di programmazione e progettazione, in funzione della realizzazione di specifiche infrastrutture rientranti in ciascuna delle categorie.

Sicché, è d'obbligo concludere che l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, né può sostituirsi alla ricordata disciplina della “legge obiettivo”, né può ambire a produrre effetti comparabili.

Inoltre, è essenziale osservare che la disposizione impugnata non modifica - né espressamente, né implicitamente - le singole discipline di settore, dettate per la localizzazione, la realizzazione ovvero l'autorizzazione all'esercizio di ciascuna delle categorie di infrastrutture in essa elencate.

Per ognuna di tali categorie, infatti, esiste una specifica disciplina procedimentale per la realizzazione e la messa in esercizio delle relative opere. Ciascuna di tali discipline, in forme diverse, prevede la partecipazione degli enti territoriali, e, ciò che è qui decisivo, richiede espressamente l'intesa con la singola Regione interessata. Ciò accade per i terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto (art. 46, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante «Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222); per gli stoccaggi di gas naturale (art. 11 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, recante «Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144», e, in particolare, il decreto del Ministero dello sviluppo economico 21 gennaio 2011, recante «Modalità di conferimento della concessione di stoccaggio di gas naturale in sotterraneo e relativo disciplinare tipo», che, in ordine a tali modalità di conferimento delle concessioni, prevede la necessità dell'intesa con la Regione interessata); per le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale (per le quali è da richiamare il già ricordato art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001).

Solo per una delle categorie di opere elencate nella disposizione impugnata, vale a dire per «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», la situazione sembra presentarsi diversamente.

In effetti, l'art. 37, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, estendendo a tali opere la disciplina di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, parrebbe escludere, ad una prima lettura, la necessaria intesa con la Regione per l'adozione dell'atto conclusivo del procedimento autorizzatorio. Ed esattamente per tale ragione, questa parte di disposizione è oggetto di separata doglianza, da esaminarsi più avanti.

Tuttavia, per quel che rileva in sede d'esame della censura relativa all'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, va sottolineato che non è la qualificazione in termini di opera rivestente «carattere di interesse strategico», in se stessa considerata, a determinare l'asserita modifica del procedimento autorizzatorio relativo ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero: il lamentato effetto lesivo deriverebbe, invece, dal contenuto del successivo comma 2 dell'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che, infatti, le ricorrenti impugnano proprio per questa ragione.



Alla luce di tale ricostruzione del quadro normativo, l'attribuzione del «carattere di interesse strategico» alle infrastrutture in questione, effettuata in via generale dalla disposizione normativa impugnata, non determina, di per sé, alcuna modifica alle normative di settore prima richiamate, né, di conseguenza - prevedendo queste ultime sempre la necessaria intesa con la Regione interessata - alcuna deroga ai principi, elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte, in tema di chiamata in sussidiarietà e di necessaria partecipazione delle Regioni.

In definitiva, l'attribuzione di «carattere di interesse strategico» contenuta nell'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito - da ritenere espressione normativa di un indirizzo volto a fornire impulso e rilievo allo sviluppo energetico nazionale - deve essere collocata e interpretata alla luce delle specifiche discipline che regolano localizzazione, realizzazione e autorizzazione all'attività, per ciascuna delle infrastrutture elencate dalla disposizione impugnata, la quale, così interpretata, non reca perciò alcuna lesione alle attribuzioni costituzionali regionali.

Ciò determina la non fondatezza, sotto ogni parametro e profilo, delle censure proposte dalla ricorrente Regione Abruzzo.

7.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale proposte dalle Regioni Marche e Puglia con riguardo all'art. 37, comma 2, lettere a), e c-bis), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, per contrasto con gli artt. 3, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., va preliminarmente sagggiata l'ammissibilità della censura sollevata in riferimento al primo dei parametri citati, estraneo all'ambito delle competenze regionali.

Secondo il costante indirizzo di questa Corte (tra le ultime, *ex plurimis*, sentenze n. 65 del 2016 e n. 218 del 2015), le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle loro attribuzioni costituzionali, e abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione.

Ebbene, ad avviso delle ricorrenti, sussisterebbe una lesione del principio di eguaglianza, a causa del diverso trattamento riservato a fattispecie del tutto sovrapponibili. Da un lato, i «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero», con relative opere e progetti connessi, per la cui realizzazione e messa in esercizio non sarebbe necessaria l'intesa con le Regioni interessate; dall'altro, le «infrastrutture lineari energetiche» ex art. 52-*quinquies*, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, per le quali l'intesa è invece richiesta dal comma 5 della disposizione appena richiamata.

Le ricorrenti, per vero, non riconnettono esplicitamente all'asserita violazione del principio di uguaglianza una lesione indiretta delle proprie attribuzioni costituzionali, limitandosi ad affiancare la censura ora in esame a quelle relative ai parametri di competenza.

Tuttavia, la ridondanza su tali attribuzioni, risultante dall'eventuale violazione, da parte della disposizione impugnata, del principio di uguaglianza, è desumibile dal contesto dei ricorsi. Infatti, il difforme trattamento normativo di due fattispecie asseritamente omogenee e sovrapponibili, quali sarebbero le due categorie di infrastrutture messe a confronto, avrebbe un'incidenza sulle competenze legislative e amministrative regionali, perché ne conseguirebbe l'assoggettamento, o meno, ad intesa per la realizzazione di infrastrutture lineari energetiche collocate sul territorio regionale. È pertanto ammissibile, accanto allo scrutinio dei parametri di cui agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., anche l'esame della censura riferita all'art. 3 Cost.

8.- Tutte le questioni di legittimità costituzionale proposte non sono tuttavia fondate. La tesi delle ricorrenti poggia, infatti, su un presupposto interpretativo non corretto.

Esse, in sostanza, ritengono che - a seguito delle modifiche introdotte dalla disposizione impugnata nell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 - il rinvio contenuto nel comma 5 dell'appena citata disposizione alle «infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2» non ricomprenderebbe «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse».

Ne conseguirebbe che ciò che il ricordato comma 5 richiede, cioè l'adozione, d'intesa con la Regione interessata, dell'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione, resterebbe, appunto, prevista necessariamente solo per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle «infrastrutture lineari energetiche» di cui al comma 2 dello stesso art. 52-*quinquies*, ma non sarebbe richiesta per «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero», per le «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti» e per le relative «opere connesse», con correlativa lesione delle competenze regionali.

Tale lettura - fondata su disarmonie letterali indotte dalla successione cronologica, non coordinata, delle varie disposizioni legislative intervenute nella materia - trascura una serie di elementi sistematici di rilievo.

È vero che il testo dell'art. 52-*quinquies*, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001 come risultante dall'intervento della disposizione impugnata, affianca - e perciò, apparentemente, distingue - da una parte, le infrastrutture lineari energe-



tiche appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 164 del 2000, e, dall'altra, i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse.

Tale separata menzione non vale, tuttavia, a determinare, quale conseguenza, il fatto che per il secondo gruppo di infrastrutture l'atto conclusivo del procedimento non debba essere adottato d'intesa con la Regione interessata, come richiesto dall'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001.

In primo luogo, mere disarmonie letterali, derivanti dalla sovrapposizione non coordinata di norme, non consentono di trascurare il principio che questa Corte, ragionando dell'appena citata disposizione, ha enucleato dalla disciplina legislativa di settore, letta alla luce della Costituzione. Si è, infatti, osservato che il citato art. 52-*quinquies*, comma 5, prevede «la cosiddetta intesa “forte” ai fini della localizzazione e realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche quale modulo procedimentale necessario per assicurare l'adeguata partecipazione delle regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti su una molteplicità di loro competenze» (sentenza n. 182 del 2013).

Tale affermazione deve essere ribadita anche in relazione alla disciplina introdotta dall'art. 37, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito. E l'interpretazione delle disposizioni relative alla localizzazione e alla realizzazione delle infrastrutture introdotte da quest'ultima disposizione non può che svolgersi alla luce dei medesimi principi.

In secondo luogo, nell'ambito della rete nazionale dei gasdotti di cui al citato art. 9 del d.lgs. n. 164 del 2000, sono già menzionati i «gasdotti di importazione». Tale definizione sostanzialmente coincide con quella utilizzata dal legislatore all'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che ragiona di «gasdotti di importazione di gas dall'estero», attribuendo loro «carattere di interesse strategico». Sicché, a ben vedere, le disposizioni oggetto, in questa sede, di censure non introducono nell'ordinamento una nuova categoria di infrastrutture, ma si riferiscono ad una nozione, giuridica e tecnica, che l'ordinamento stesso già conosce e disciplina.

In terzo luogo, per quanto risulti singolare l'utilizzo, da parte del legislatore, di due definizioni parzialmente diverse nel corpo del medesimo art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, è da ritenere che i «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero» - che l'art. 37, comma 2, lettera a), introduce nell'art. 52-*quinquies*, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001 - non siano infrastrutture diverse rispetto ai «gasdotti di importazione di gas dall'estero», citati al comma 1. Ciò è suggerito anche dal preciso dato letterale che, all'inizio del comma 2 dell'art. 37, collega i contenuti di tale comma alle qualificazioni operate al comma 1 («Per i fini di cui al comma 1»).

In definitiva, da una parte, l'interpretazione sistematica della disciplina vigente in tema di infrastrutture lineari energetiche non può che prevalere su eventuali disarmonie di coordinamento dovute alla successione delle discipline; dall'altra, la stessa natura delle cose suggerisce che anche i gasdotti di «approvvigionamento» o di «importazione» di gas dall'estero siano da considerare infrastrutture lineari energetiche, secondo una lettura sulla quale, del resto, all'udienza pubblica del 5 aprile 2016, sia la difesa delle Regioni ricorrenti, sia l'Avvocatura generale dello Stato resistente, hanno esplicitamente affermato di convenire.

Essendo da considerare tali, ai «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero» è pienamente applicabile il disposto dell'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, che prevede l'adozione, d'intesa con le Regioni, dell'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di ogni infrastruttura lineare energetica.

Ne consegue la non fondatezza delle questioni proposte, in riferimento a tutti i parametri costituzionali evocati.

9.- L'intesa prevista dall'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, infine, non può che riguardare anche «le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse». Anche tale conseguenza deriva dalla lettura sistematica della vigente disciplina in tema di infrastrutture lineari energetiche.

Poiché l'atto normativo oggetto delle modifiche introdotte dall'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, è il d.P.R. n. 327 del 2001, il significato dei termini «operazioni preparatorie» e «opere connesse» va desunto alla luce delle definizioni contenute nel medesimo d.P.R. e, in particolare, da ciò che è previsto al suo art. 52-*bis*, comma 1.

Ebbene, tale disposizione, nel definire le infrastrutture lineari energetiche ai fini delle procedure espropriative serventi alla loro realizzazione, chiarisce che nell'ambito di tali infrastrutture rientrano tutte «[...] le opere, gli impianti e i servizi accessori connessi o funzionali all'esercizio degli stessi [...]».

La disposizione appena riportata contiene, dunque, un univoco riferimento alle opere, agli impianti ed ai servizi connessi, con l'ulteriore specificazione che tali opere, impianti e servizi debbono essere accessori alle infrastrutture lineari energetiche.

È, pertanto, da ritenere che la definizione di «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», introdotta nell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 dall'impugnato art. 37, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, identifichi opere e attività, non solo connesse funzionalmente alle infrastrut-



ture in questione, ma anche strettamente accessorie alle stesse. In quanto tali, esse non possono che risultare soggette al medesimo procedimento autorizzatorio previsto, per le infrastrutture cui si riferiscono, dall'art. 52-*quinquies*, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001.

Ciò determina, anche per questa parte della disposizione, la non fondatezza, sotto tutti i profili evocati, delle censure proposte dalle ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara inammissibili gli interventi dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus Ong nei giudizi promossi dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Calabria, con i ricorsi indicati in epigrafe, e della Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria" nel giudizio promosso dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara inammissibile il ricorso indicato in epigrafe proposto dalla Regione Calabria avverso l'art. 37 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, in riferimento agli artt. 2, 3, 114, 117, primo, terzo, quarto e quinto comma, e 118 della Costituzione e ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà;*

*3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dalla Regione Abruzzo, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Abruzzo, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, lettere a) e c-bis), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dalle Regioni Marche e Puglia, con i ricorsi indicati in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

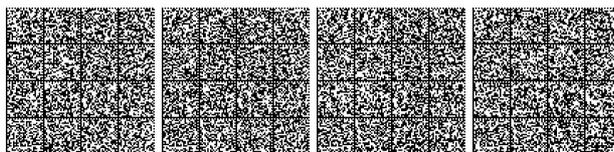
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



N. 111

*Sentenza 20 aprile - 20 maggio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Tutela dei beni culturali - Immobili gravati da prescrizioni di tutela indiretta - Regime fiscale.**

- Legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), art. 11, comma 2; decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16 (Disposizioni in materia di imposte sui redditi, sui trasferimenti di immobili di civile abitazione, di termini per la definizione agevolata delle situazioni e pendenze tributarie, per la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 1993, n. 75 - art. 2, comma 5.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

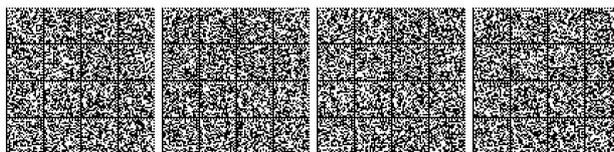
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), e dell'art. 2, comma 5, del decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16 (Disposizioni in materia di imposte sui redditi, sui trasferimenti di immobili di civile abitazione, di termini per la definizione agevolata delle situazioni e pendenze tributarie, per la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 1993, n. 75, promosso dalla Commissione tributaria regionale del Lazio nel procedimento vertente tra Marigliano Eugenia e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Roma 1 ed altro, con ordinanza del 10 novembre 2014, iscritta al n. 191 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.



*Ritenuto in fatto*

1.- La Commissione tributaria regionale del Lazio, con ordinanza del 10 novembre 2014, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), e dell'art. 2, comma 5, del decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16 (Disposizioni in materia di imposte sui redditi, sui trasferimenti di immobili di civile abitazione, di termini per la definizione agevolata delle situazioni e pendenze tributarie, per la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 1993, n. 75, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

La Commissione tributaria regionale premette di essere chiamata a decidere l'appello proposto dall'usufruttuaria di un immobile oggetto di «prescrizioni di tutela indiretta», ai sensi dell'art. 21 della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico e storico), a salvaguardia e tutela della Basilica di S. Maria Maggiore, compresa tra i beni di cui agli artt. 2 e 3 della stessa legge n. 1089 del 1939.

Nel giudizio principale - espone il giudice *a quo* - la contribuente afferma che, dovendo far fronte a gravosi oneri di restauro e consolidamento per adempiere alle prescrizioni imposte dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, avrebbe diritto ad usufruire del medesimo trattamento fiscale agevolato accordato agli immobili di interesse culturale vincolati ai sensi dell'art. 3 della legge n. 1089 del 1939, il cui reddito - ai fini IRPEF e ICI, rispettivamente in forza dell'art. 11, comma 2, della legge n. 413 del 1991, e dell'art. 2, comma 5, del d.l. n. 16 del 1993 - viene «determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato». Chiede, quindi, che l'amministrazione finanziaria sia condannata a restituire la parte delle imposte IRPEF e ICI pagate per gli anni 2007, 2008 e 2009, eccedente rispetto a quanto dovuto in applicazione delle disposizioni citate.

La rimettente precisa ancora che, stante il chiaro tenore letterale delle norme censurate e la giurisprudenza formata sul punto, il trattamento fiscale previsto per gli immobili dichiarati di interesse culturale non potrebbe essere esteso in via ermeneutica all'edificio gravato da vincolo indiretto. Ritiene, nel contempo, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge n. 413 del 1991 e dell'art. 2, comma 5, del d.l. n. 16 del 1993, nella parte in cui non estendono i benefici in essi previsti anche agli immobili soggetti a «prescrizioni di tutela indiretta» ai sensi dell'art. 21 della legge n. 1089 del 1939.

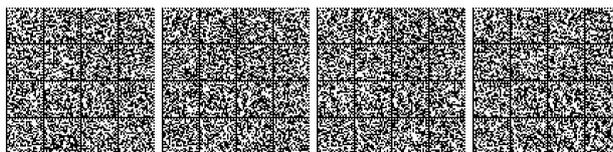
In punto di rilevanza, la Commissione tributaria regionale chiarisce che la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme censurate comporterebbe l'accoglimento della pretesa fiscale azionata dalla contribuente, che andrebbe altrimenti respinta.

In punto di non manifesta infondatezza, il dubbio della violazione degli artt. 3 e 53 Cost. è così argomentato: posto che il fondamento delle agevolazioni fiscali considerate andrebbe ravvisato nell'esigenza «di venire incontro alle maggiori spese di manutenzione e di conservazione che i proprietari sono tenuti ad affrontare per preservare, nell'interesse pubblico, le caratteristiche degli immobili sottoposti a vincolo» - come riconosciuto dalla Corte costituzionale (sentenze n. 346 e n. 345 del 2003) e dalla Corte di cassazione (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 14 maggio 2010, n. 11794) - e che tali oneri sussistono anche in capo ai proprietari di immobili gravati da vincolo indiretto, che dello stesso vincolo «diretto» sarebbe immediata conseguenza, la non omogeneità dei criteri adottati dal legislatore per la liquidazione delle imposte in esame (IRPEF e ICI) comporterebbe una irragionevole disparità di trattamento.

2.- Il 20 ottobre 2015 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, eccependo pregiudizialmente l'inammissibilità delle questioni, in quanto il giudice tributario rimettente non avrebbe adeguatamente ricostruito il quadro normativo di riferimento, non essendosi avveduto che la legge n. 1089 del 1939, alla quale rinviano le norme censurate, non era più in vigore all'epoca delle annualità in contestazione.

Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale, prospettate al fine di ottenere l'estensione ai beni gravati dal vincolo «indiretto» della disciplina fiscale di favore prevista per i beni sottoposti a vincolo storico-artistico, sarebbero comunque infondate.

La scelta di riconoscere un trattamento agevolato solo a favore degli immobili soggetti a vincoli storico-artistici «diretti», e non anche a quelli adiacenti, vincolati a tutela indiretta dei primi, rientrerebbe nell'ambito della discrezionalità legislativa, che incontra il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà. Tale limite, nel caso di specie, non sarebbe stato superato dal legislatore, stante la evidente disomogeneità tra i beni di interesse storico e artistico e quelli presi in considerazione dalla legge, non per la loro intrinseca valenza, bensì soltanto per completare e



meglio realizzare la tutela dei primi. Il differente trattamento fiscale, oltre a giustificarsi in ragione della diversità degli scopi perseguiti dalle due forme di protezione dei diversi tipi di beni considerati, risulterebbe, altresì, coerente con le esigenze di equilibrio di bilancio tutelate dall'art. 81 Cost.

### *Considerato in diritto*

1.- La Commissione tributaria regionale del Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), e dell'art. 2, comma 5, del decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16 (Disposizioni in materia di imposte sui redditi, sui trasferimenti di immobili di civile abitazione, di termini per la definizione agevolata delle situazioni e pendenze tributarie, per la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 1993, n. 75.

Ad avviso della rimettente, tali norme violerebbero gli artt. 3 e 53 della Costituzione, in quanto limitano l'agevolazione fiscale prevista ai fini IRPEF e ai fini ICI solo «agli immobili di interesse storico o artistico ai sensi dell'art. 3 della legge 1° giugno 1939, n. 1089 e successive modifiche», senza prevedere analogo beneficio anche in favore degli immobili gravati da «prescrizioni di tutela indiretta», pur ricorrendo per entrambi i tipi di beni la medesima esigenza di compensare le maggiori spese di manutenzione e di conservazione imposte dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

1.1.- Va precisato che entrambe le disposizioni per le quali sono sollevate questioni di legittimità costituzionale non sono più in vigore. L'art. 11, comma 2, della legge n. 413 del 1991 è stato abrogato dall'art. 4, comma 5-*quater*, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44; a sua volta, l'art. 2, comma 5, del d.l. n. 16 del 1993, è stato abrogato dall'art. 4, comma 5-*ter*, dello stesso d.l. n. 16 del 2012.

La circostanza non incide tuttavia sulla rilevanza delle questioni. Le norme censurate, infatti, restano senz'altro applicabili *ratione temporis* alla fattispecie controversa nel giudizio principale, avente ad oggetto anni di imposta antecedenti all'entrata in vigore delle norme abroganti. Si deve ritenere che queste ultime non hanno efficacia retroattiva, sia per il loro tenore letterale, sia in applicazione dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, e dell'art. 3, comma 1, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), il quale stabilisce che «[s]alvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo». In base all'art. 1, comma 2, «L'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica».

1.2.- Va ancora osservato che il giudice *a quo* ha esperito il tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme, con la conseguenza che l'eventuale verifica dell'esistenza e della legittimità di un'alternativa esegetica costituisce questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità (sentenza n. 221 del 2015). Si può comunque segnalare fin d'ora come la soluzione che esclude la possibilità di estendere in via interpretativa ai beni sottoposti a vincolo indiretto le agevolazioni concesse a quelli sottoposti a vincolo diretto sia suffragata da varie pronunce della Corte di cassazione, secondo cui: «poiché soltanto la L. n. 1089 del 1939, art. 3, che prevede il vincolo diretto per immobili espressamente qualificati di interesse storico/artistico, è richiamata dalla normativa fiscale di agevolazione richiamo che trova la sua "ratio" nella necessità di contemperare l'entità del tributo con le ingenti spese che i proprietari sono tenuti ad affrontare per preservare le caratteristiche degli immobili stessi - non può un vincolo genericamente apposto a salvaguardia di altri beni - quale è il vincolo indiretto di cui alla cit. L. n. 1089 del 1939, art. 21 (*cfr.* Cons. Stato, sez. 6A - Sent. 4757/01) - integrare la fattispecie agevolativa di cui è causa che, trattandosi di materia tributaria, è di stretta interpretazione e quindi non estensibile ai casi non espressamente previsti (in quanto, in generale, le norme contenenti agevolazioni fiscali derogano al generale principio, fissato nell'art. 53 della Costituzione, di assoggettamento ai tributi -sia sui redditi che sui trasferimenti di ricchezza - delle manifestazioni di capacità contributiva)» (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 16 novembre 2012, n. 20117; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenze 24 ottobre 2008, n. 25703 e 10 marzo 2008, n. 6328).



2.- L'eccezione, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, di inammissibilità delle questioni per erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento - per avere la rimettente fatto riferimento alla legge n. 1089 del 1939, e non avere preso invece in considerazione la fonte di disciplina dei beni culturali attualmente vigente - è infondata.

La Commissione tributaria regionale rimettente, dopo avere correttamente identificato le norme fiscali oggetto delle questioni di costituzionalità, argomenta l'ingiustificata disparità di trattamento fiscale tra gli immobili dichiarati di interesse culturale e quelli gravati da «prescrizioni di tutela indiretta», facendo riferimento a una fonte normativa non più vigente all'epoca delle annualità in contestazione nel giudizio *a quo*. La legge n. 1089 del 1939, alla quale espressamente rinviano le norme fiscali contestate, risalenti rispettivamente al 1991 e al 1993, infatti, è stata successivamente abrogata dall'art. 166 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), che ha disciplinato la materia dei beni culturali fino al 30 aprile 2004, quando è entrato in vigore il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), attualmente vigente. Quest'ultimo prevede ora agli artt. 13 e seguenti l'imposizione del vincolo diretto e all'art. 45 le prescrizioni di tutela indiretta.

La mancata indicazione, nell'ordinanza di rimessione, delle disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004 nelle quali sono confluite le norme precedentemente contenute agli artt. 3 e 21 della legge n. 1089 del 1939, non intacca la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, né l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento della valutazione della loro non manifesta infondatezza, giacché il carattere mobile del rinvio alla disciplina di settore dei beni culturali, contenuto nelle disposizioni fiscali censurate e fatto palese dall'espresso riferimento alle «successive modificazioni e integrazioni» dell'art. 3 della legge n. 1089 del 1939 (sentenza n. 18 del 1995 su un caso analogo), preserva la continuità precettiva di queste ultime.

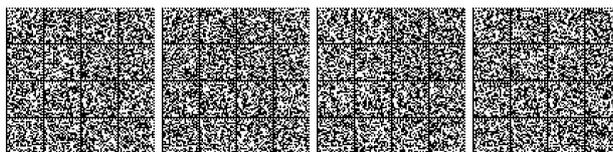
Restano così certe, sia l'applicabilità nel processo principale delle norme sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale, sia l'influenza della decisione della questione ai fini dello scrutinio della pretesa azionata dalla contribuente. E anche il dubbio di costituzionalità continua a risultare motivato in modo pertinente quanto al suo oggetto e ai parametri invocati, essendo rimasti sostanzialmente invariati, nel passaggio da una fonte normativa all'altra, sia il presupposto normativo della norma di favore (il vincolo diretto sui beni di interesse culturale), sia l'istituto delle «prescrizioni di tutela indiretta», del quale il giudice rimettente lamenta il diverso trattamento fiscale.

3.- Nel merito, la questione non è fondata.

3.1.- Le norme censurate operano, nel comparto delle imposte dirette, una discriminazione qualitativa a favore degli immobili oggetto di vincolo storico-artistico (o culturale, per utilizzare il lessico del codice dei beni culturali). L'art. 11, comma 2, della legge n. 413 del 1991 stabilisce che, ai fini IRPEF, il loro reddito è determinato con l'applicazione della minore fra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato. A sua volta, l'art. 2 del d.l. n. 16 del 1993, prevede che la base imponibile per il calcolo dell'ICI sia costituita dal valore che risulta applicando, alla rendita catastale determinata nel modo detto, specifici moltiplicatori. Gli immobili oggetto di vincolo vedono così ridotta, rispetto a quanto ordinariamente previsto, la misura dell'imposta dovuta dal loro proprietario.

3.2.- La Commissione tributaria rimettente non dubita della legittimità delle norme agevolative in sé considerate, ma prospetta come potenzialmente contrario agli artt. 3 e 53 Cost. il fatto che le agevolazioni in esse previste non siano estese anche ad altre categorie di beni, oltre a quella a cui la legge espressamente le riferisce. In particolare, chiede a questa Corte di verificare se la distinzione ai fini del trattamento fiscale tra gli immobili direttamente vincolati e gli immobili soggetti a «prescrizioni di tutela indiretta» sia, sotto lo specifico profilo considerato, manifestamente arbitraria e renda, quindi, costituzionalmente illegittima la limitazione dell'agevolazione fiscale che su di essa si basa.

L'istituto delle «prescrizioni di tutela indiretta», volte a preservare l'integrità di beni immobili di interesse culturale direttamente vincolati, è oggi regolato all'art. 45 del codice dei beni culturali e del paesaggio, nel quale è rifluita, con espressioni letterali largamente coincidenti, la fattispecie sostanziale disciplinata dapprima all'art. 21 della legge n. 1089 del 1939 e poi all'art. 49 del d.lgs. n. 490 del 1999. Tale tipo di vincolo, denominato "indiretto" per la sua funzione di completamento pertinenziale della visione e della fruizione dell'immobile principale (gravato da vincolo diretto), comporta che il diritto di proprietà su beni oggetto di prescrizioni di tutela indiretta possa essere limitato, sulla base di apprezzamenti rimessi all'autorità amministrativa competente, in funzione di protezione dell'ambiente circostante i beni di interesse culturale oggetto di vincolo. Più precisamente, l'amministrazione competente «ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro» (art. 45 del d.lgs. n. 42 del 2004).



3.3.- Questa Corte si è trovata più volte a vagliare la legittimità costituzionale di disposizioni che prevedevano agevolazioni fiscali e, in questo contesto, ha affermato che norme di tale tipo, aventi carattere eccezionale e derogatorio, costituiscono esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità (sentenza n. 292 del 1987; ordinanza n. 174 del 2001); con la conseguenza che la Corte stessa non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici medesimi (sentenze n. 6 del 2014, n. 275 del 2005, n. 27 del 2001, n. 431 del 1997 e n. 86 del 1985; ordinanze n. 103 del 2012, n. 203 del 2011, n. 144 del 2009 e n. 10 del 1999).

È dunque necessario identificare il fondamento dei benefici in esame, per poi verificare se la *ratio* così individuata si possa considerare comune anche alla categoria dei beni indirettamente vincolati, ai quali l'agevolazione è negata e che soggiacciono alla disciplina ordinaria del tributo.

3.4.- Questa Corte ha già chiarito che la *ratio* delle misure fiscali censurate nel presente giudizio «va individuata in una esigenza di equità fiscale, derivante dalla considerazione della minore utilità economica che presentano i beni immobili di interesse storico o artistico in conseguenza del complesso di vincoli e limiti cui la loro proprietà è sottoposta», di modo che «l'applicazione di un beneficio fiscale trova [...] il suo fondamento oggettivo proprio nella peculiarità del regime giuridico dei beni di cui si tratta» (sentenza n. 345 del 2003, relativa all'art. 2, comma 5, del d.l. n. 16 del 1993). Ha inoltre aggiunto, in altra occasione, che la scelta del legislatore appare «tutt'altro che arbitraria o irragionevole, in considerazione del complesso di vincoli ed obblighi gravanti per legge sulla proprietà di siffatti beni quale riflesso della tutela costituzionale loro garantita dall'art. 9, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 346 del 2003, relativa all'art. 11, comma 2, della l. n. 413 del 1991). Tali conclusioni sono condivise dalla giurisprudenza di legittimità (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 9 marzo 2011, n. 5518).

Il fondamento del trattamento fiscale più favorevole riservato ai beni di interesse culturale va rinvenuto nella considerazione che la proprietà di tali beni denota una capacità contributiva ridotta, per effetto degli oneri che la normativa di settore impone ai loro titolari. Fra essi spiccano quelli connessi all'obbligo del proprietario di «garantirne la conservazione» (art. 30, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004) e al potere del Ministro competente di «imporre al proprietario [...] gli interventi necessari per assicurare la conservazione dei beni culturali, ovvero provvedervi direttamente» (art. 32, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004). Salve limitate eccezioni, «gli oneri per gli interventi su beni culturali, imposti o eseguiti direttamente dal Ministero ai sensi dell'articolo 32, sono a carico del proprietario» (art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004).

3.5.- Anche la soggezione di determinati beni a prescrizioni di tutela indiretta, a protezione dei beni di interesse culturale contigui o prossimi, può fare insorgere, in capo ai loro titolari, vincoli e oneri. Si tratta tuttavia di oneri strutturalmente diversi da quelli che ricadono sul proprietario del bene di diretto interesse culturale. Solo in questo secondo caso, oggetto di protezione è direttamente il bene, che il proprietario è obbligato a preservare (in adempimento di una pluralità di «obblighi positivi» di conservazione, definiti agli artt. 30, 32, 33 e 34 del d.lgs. n. 42 del 2004), con le sue caratteristiche intrinseche, nella sua integrità e originalità; ciò che normalmente richiede impegno costante e l'impiego di specifiche tecniche e metodi di intervento manutentivo, e che può comportare, e di regola comporta, spese particolarmente ingenti. Nel caso di un bene solo indirettamente vincolato, invece, oggetto di protezione non è il bene stesso, in sé considerato, ma è il contesto ambientale o di prospettiva nel quale l'immobile di interesse si inserisce, e a garanzia del quale l'amministrazione può imporre, a carico dei beni in esso ricadenti, prescrizioni di vario tipo, ma non certo assimilabili al generale obbligo conservativo del bene culturale vero e proprio.

Si osservi ancora che, oltre che nei diversi obblighi positivi di conservazione, la diversità del trattamento legale degli immobili di diretto interesse culturale, si manifesta anche nella subordinazione a regime autorizzativo e di previa denuncia delle principali facoltà di godimento e disposizione dei beni stessi (artt. 21, 48, 50, 51 e da 54 a 62 del d.lgs. n. 42 del 2004), che non trova corrispondenza nel regime dei beni soggetti a prescrizioni di tutela indiretta.

3.6.- Su queste basi, la paventata discriminazione non è pertanto ravvisabile.

La diversità di regime degli immobili di interesse culturale rispetto agli immobili che tali non sono, pur essendo soggetti a un vincolo indiretto strumentale alla protezione dei primi, legittima il diverso trattamento fiscale degli uni rispetto agli altri e non autorizza ad estendere ai secondi ciò che il legislatore ha inteso, con buone ragioni, riservare ai primi.

Ciò non esclude naturalmente che, tenuto conto della particolare condizione dei beni soggetti a vincolo indiretto, lo stesso legislatore possa, ove lo ritenga opportuno nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere per essi distinte e proporzionate forme di agevolazione fiscale. Una volta appurato, tuttavia, che il beneficio accordato sulla componente fondiaria del reddito degli immobili di interesse culturale trova fondamento nella minore utilità economica derivante dalla conformazione legale dello specifico statuto dominicale di tali beni, non è irragionevole precludere l'applicazione del medesimo beneficio agli immobili che non sono soggetti allo stesso regime.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), e dell'art. 2, comma 5, del decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16 (Disposizioni in materia di imposte sui redditi, sui trasferimenti di immobili di civile abitazione, di termini per la definizione agevolata delle situazioni e pendenze tributarie, per la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 1993, n. 75, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale del Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_160111

N. 112

*Ordinanza 8 marzo - 20 maggio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Procedimento per il delitto di omesso versamento dell'IVA a carico di soggetto già sanzionato in via amministrativa.**

- Codice di procedura penale, art. 649, in relazione all'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, in relazione all'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), promosso dal Tribunale ordinario di Bologna nel procedimento penale a carico di B.F.M., con ordinanza del 21 aprile 2015, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione di B.F.M.;

uditi nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2016 i Giudici relatori Giorgio Lattanzi e Marta Cartabia;

udito l'avvocato Luca Sirotti per B.F.M.

Ritenuto che, con ordinanza del 21 aprile 2015 (reg. ord. n. 136 del 2015), notificata il successivo 4 maggio, il Tribunale ordinario di Bologna ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, «in relazione all'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio al caso in cui all'imputato sia già stata applicata, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Convenzione EDU e dei relativi Protocolli», per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98;

che davanti al rimettente pende il giudizio penale a carico di B.F.M., imputato del reato di cui all'art. 10-ter del citato d.lgs. n. 74 del 2000 per non avere versato, entro il termine di legge, l'IVA dovuta dalla società di cui era legale rappresentante in base alla dichiarazione annuale 2008, per un importo di complessivi euro 378.180,71;

che l'imputato, al momento del processo, aveva già provveduto al pagamento delle somme dovute a titolo di imposta non versata, sanzioni amministrative e interessi, ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662);

che, secondo il rimettente, in base alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ai fini del riconoscimento della tutela convenzionale approntata dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, le sanzioni amministrative di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 471 del 1997 avrebbero natura penale, di tal che dovrebbe applicarsi il divieto del bis in idem stabilito dalla citata norma convenzionale;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la sanzione amministrativa ex art. 13 del d.lgs. n. 471 del 1997, che avrebbe natura penale, sarebbe stata applicata per lo stesso fatto costituente il reato di cui all'art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000, di tal che il procedimento penale rappresenterebbe un secondo giudizio vietato dalla norma convenzionale, come del resto già precisato dalla Corte di Strasburgo in casi analoghi a quello in esame, in particolare nelle sentenze 20 maggio 2014, Nykanen contro Finlandia, e 27 novembre 2014, Lucky Dev contro Svezia;

che, come ha ricordato il rimettente, nella materia tributaria il possibile cumulo degli illeciti amministrativi e penali è governato dal principio di specialità codificato dall'art. 19 del d.lgs. n. 74 del 2000;

che, peraltro, le sezioni unite penali della Corte di cassazione (sentenza 28 marzo 2013, n. 37424) hanno già avuto modo di affermare che l'illecito amministrativo di cui all'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997 e il reato di cui all'art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000 non si pongono in rapporto di specialità, ma di progressione illecita, con conseguente sussistenza di un doppio binario sanzionatorio (amministrativo e penale) in relazione al quale il possibile cumulo delle sanzioni è regolato soltanto da un meccanismo di sospensione della riscossione della sanzione amministrativa sino alla definizione del giudizio penale, quale previsto dall'art. 21 del d.lgs. n. 74 del 2000;

che gli artt. 20, 21 e 22 del d.lgs. n. 74 del 2000 stabiliscono l'autonomia del procedimento amministrativo e del procedimento penale, in quanto il primo non può essere sospeso per la pendenza del secondo e viceversa, mentre l'art. 13 dello stesso decreto si limita a prevedere che l'estinzione, mediante pagamento avvenuto prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, dell'imposta, degli interessi e della sanzioni per l'illecito amministrativo comporta soltanto la diminuzione fino a un terzo della pena stabilita per il reato;

che, secondo il rimettente, la violazione convenzionale in tal modo determinatasi non sarebbe da riportare all'art. 13 del d.lgs. n. 74 del 2000, ma all'art. 649 cod. proc. pen., che stabilisce il divieto di un secondo giudizio solo in relazione a fatti che costituiscono reato e non rispetto a quelli che costituiscono illecito amministrativo;



che, pertanto, l'art. 649 cod. proc. pen. - nella parte in cui non vieta un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale sia già stata comminata, per il medesimo fatto, una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Convenzione e dei relativi Protocolli - viola l'art. 117, primo comma, Cost., rispetto alla citata norma convenzionale, che costituisce parametro interposto in base alla giurisprudenza costituzionale;

che, con atto depositato il 3 agosto 2015, si è costituito B.F.M., imputato nel procedimento *a quo*, ritenendo che la questione sollevata dal Tribunale bolognese sia fondata e rilevante, insistendo così per il suo accoglimento.

Considerato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), che ha profondamente innovato da un punto di vista sistematico il rapporto tra gli illeciti penali e amministrativi in questione, modificando alcune delle disposizioni prese in considerazione dal rimettente per ravvisare la violazione e, segnatamente, quelle di cui agli artt. 10-ter e 13 del d.lgs. n. 74 del 2000, introducendo fra l'altro una causa di non punibilità per il caso del pagamento dell'imposta dovuta e delle sanzioni amministrative;

che in relazione a tali innovazioni sistematiche - come già riconosciuto da questa Corte in particolare con l'ordinanza n. 225 del 2015 - spetta al giudice rimettente valutarne le complesse ricadute nel giudizio *a quo*, specie in termini di rilevanza;

che, pertanto, deve essere disposta la restituzione degli atti al giudice rimettente perché rivaluti la rilevanza della questione alla luce del novum normativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Bologna.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI - Marta CARTABIA, *Redattori*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_160112

N. 113

*Ordinanza 23 marzo - 20 maggio 2016*

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Correzione di errori materiali contenuti nella sentenza n. 10 del 2016.**

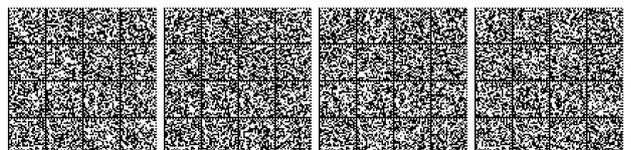
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errori materiali contenuti nella sentenza n. 10 del 12-29 gennaio 2016.

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Considerato che al punto 4., primo capoverso, del Considerato in diritto della sentenza n. 10 del 2016, per mero errore materiale, vengono riportate le parole «del ricorso», anziché le parole «delle ordinanze»;

che, al numero 4) del dispositivo della medesima sentenza, per mero errore materiale, vengono indicate come promotrici delle questioni di legittimità costituzionale le Province di Novara e di Asti, anziché il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte;

che è necessario correggere tali errori materiali.

Visto l'art. 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dispone che nella sentenza n. 10 del 2016, al primo capoverso del punto 4. del Considerato in diritto, le parole «del ricorso» siano sostituite dalle parole «delle ordinanze» e che nel dispositivo, al numero 4), le parole «promosse dalle Province di Novara e di Asti con i ricorsi indicati in epigrafe» siano sostituite dalle parole «sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con le ordinanze indicate in epigrafe».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2016.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_160113

N. 114

*Ordinanza 6 aprile - 20 maggio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Giudizio abbreviato - Accoglimento della richiesta - Esclusione del responsabile civile.**

– Codice di procedura penale, art. 87, comma 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 3, del codice di procedura penale, promosso dalla Corte d'appello di Milano nel procedimento penale a carico di C.L.G., con ordinanza del 12 maggio 2014, iscritta al n. 145 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2016 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 12 maggio 2014, la Corte d'appello di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 3, del codice di procedura penale, in forza del quale l'esclusione del responsabile civile «è disposta senza ritardo, anche di ufficio, quando il giudice accoglie la richiesta di giudizio abbreviato»;

che la Corte rimettente riferisce di essere investita del processo nei confronti di una persona imputata dei reati di omicidio colposo plurimo, commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, e di guida sotto l'influenza dell'alcool;

che all'udienza preliminare i difensori dei familiari delle vittime, costituitisi parti civili, avevano chiesto, con l'adesione del difensore dell'imputato, la citazione, quale responsabile civile, di una società di assicurazioni, la quale si era a sua volta costituita in giudizio, documentando l'avvenuta corresponsione di somme ai danneggiati, da essi accettate in acconto;

che l'imputato aveva indì richiesto il giudizio abbreviato, sicché il Giudice dell'udienza preliminare, nel disporlo, aveva estromesso il responsabile civile in applicazione della norma censurata;

che, di seguito a ciò, l'imputato aveva eccepito l'illegittimità costituzionale della norma, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 Cost.: eccezione che il Giudice aveva respinto, ritenendo che - a prescindere dai profili di tardività dedotti dalle parti civili - la questione fosse comunque manifestamente infondata;

che con sentenza dell'11 giugno 2013, il Giudice dell'udienza preliminare aveva dichiarato l'imputato colpevole dei reati ascrittigli, condannandolo alla pena ritenuta equa e al risarcimento del danno in favore delle parti civili, da liquidare in un separato giudizio, in conto del quale aveva assegnato una provvisoria: sentenza contro la quale avevano proposto appello l'imputato e alcune delle parti civili;

che, ciò premesso, la Corte rimettente osserva come la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 247 del 2008, si sia già pronunciata su una precedente questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 3, cod. proc. pen., sollevata dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Sassari;

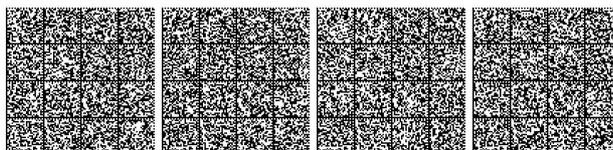
che detto giudice aveva rilevato come la norma censurata - coerente con l'originaria fisionomia del giudizio abbreviato, quale giudizio allo stato degli atti caratterizzato dalla massima celerità - fosse rimasta priva di giustificazione alla luce delle successive, profonde modifiche della struttura del rito, divenuto ormai «un vero e proprio giudizio di merito, alternativo a quello ordinario»: donde il suo contrasto sia con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento delle pretese risarcitorie della parte civile; sia con l'art. 24 Cost., per la lesione del diritto di agire in giudizio di quest'ultima; sia, infine, con l'art. 111 Cost., per il vulnus alla ragionevole durata del processo;

che la questione era stata dichiarata, peraltro, manifestamente inammissibile, in quanto sollevata dopo che il giudice *a quo* aveva dichiarato inammissibile la richiesta di citazione del responsabile civile ai sensi dello stesso art. 87, comma 3, cod. proc. pen., facendo, con ciò, definitiva applicazione della norma censurata e consumando, così, il proprio potere decisorio;

che la Corte milanese ritiene di dover riproporre «le censure di costituzionalità», rilevando come, nella specie, non ricorra analogo profilo di inammissibilità;

che la questione risulterebbe rilevante, non solo perché l'imputato era stato condannato in primo grado e la questione era stata riproposta nel suo atto di appello, ma soprattutto perché permarrebbero, nel giudizio di secondo grado, «tutte le conseguenze derivanti dalla norma applicata dal primo giudice»;

che non varrebbe evocare, in contrario, la remota affermazione della giurisprudenza di legittimità secondo la quale l'imputato, non essendo legittimato a chiamare in giudizio il responsabile civile, non potrebbe neppure opporsi alla sua estromissione: a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 112 del 1998, l'imputato è, infatti, abilitato a chiamare in giudizio l'assicuratore, nel caso di responsabilità civile derivante - come nella specie - dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti);



che nel caso in esame, d'altra parte, la citazione del responsabile civile era stata chiesta da una delle parti civili, sebbene non appellante; avevano comunque proposto appello altre parti civili, rispetto alle quali la posizione del responsabile civile risultava del tutto identica;

che quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ribadisce che la norma censurata risultava coerente con l'originaria disciplina del giudizio abbreviato, in base alla quale l'imputato aveva la facoltà di chiedere, con il consenso del pubblico ministero, che il processo fosse definito nell'udienza preliminare e il giudice poteva accogliere la richiesta solo ove ritenesse il processo definibile allo stato degli atti;

che l'istituto è stato, peraltro, ridisegnato dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), la quale ha eliminato il requisito del consenso del pubblico ministero, consentendo, altresì, all'imputato di subordinare la richiesta ad una integrazione probatoria e riconoscendo al giudice il potere di assumere, anche d'ufficio, gli elementi necessari ai fini della decisione (artt. 438, comma 5, e 441, comma 5, cod. proc. pen.);

che, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 169 del 2003, l'imputato può, inoltre, rinnovare la richiesta del rito alternativo sino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, oltre che revocarla in caso di nuove contestazioni (art. 441-*bis* cod. proc. pen.);

che il giudizio abbreviato avrebbe, di conseguenza, assunto un aspetto «estremamente diverso e molto più composito» di quello originario, a fronte del quale la rigida regola di esclusione del responsabile civile - espressiva delle esigenze di celerità inizialmente proprie dell'istituto - non troverebbe più giustificazione;

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

che, ad avviso della difesa dello Stato, la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, sotto un duplice profilo: da un lato, perché la Corte rimettente non avrebbe specificato se l'estromissione del responsabile civile abbia formato oggetto di impugnazione con l'atto di appello, o sia stata invece contestata solo nel corso dell'udienza preliminare; dall'altro, perché la questione verterebbe sulle facoltà processuali spettanti ad una parte già estromessa dal processo (e nei cui confronti, quindi, non è stato costituito il contraddittorio in grado di appello), sicché il suo eventuale accoglimento non avrebbe alcuna influenza sul giudizio *a quo*: in ogni caso, mancherebbe ogni congrua motivazione sul punto;

che il giudice *a quo* non avrebbe, inoltre, indicato in modo adeguato le ragioni del contrasto tra la norma censurata e i parametri costituzionali evocati, limitandosi ad un rinvio per relationem alla motivazione dell'ordinanza con cui è stata sollevata la precedente questione decisa dall'ordinanza n. 247 del 2008;

che, nel merito, la questione sarebbe comunque infondata;

che la presenza del responsabile civile apparirebbe, infatti, «ontologicamente incompatibile» con il rito abbreviato, in considerazione dell'esigenza di «non gravare il giudizio stesso, che dovrebbe essere caratterizzato dalla massima celerità, della presenza, non indispensabile, di soggetti la cui posizione è incisa solo sul piano privatistico dalla decisione penale»;

che, pur considerando le modifiche strutturali subite dal giudizio abbreviato, il mantenimento del regime di incompatibilità tra tale rito e la presenza del responsabile civile costituirebbe frutto di una scelta discrezionale del legislatore, che non si esporrebbe a censure sul piano del rispetto del principio di ragionevolezza, del diritto di difesa della parte civile e del principio di ragionevole durata del processo, tenuto conto anche della non operatività, nei confronti del responsabile civile, della causa di sospensione del giudizio civile prevista dall'art. 75, comma 3, cod. proc. pen.

Considerato che la Corte d'appello di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 3, del codice di procedura penale, in forza del quale l'esclusione del responsabile civile «è disposta senza ritardo, anche di ufficio, quando il giudice accoglie la richiesta di giudizio abbreviato», denunciandone il contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione;

che - come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato - la Corte rimettente non motiva in modo adeguato l'asserita rilevanza della questione, la quale viene fatta discendere, in sostanza, dal solo fatto che essa sia stata nuovamente prospettata dall'imputato nell'atto di appello, senza indicare in qual modo il suo accoglimento inciderebbe sul giudizio *a quo*, discutendosi della posizione di una parte già estromessa dal giudizio di primo grado e nei cui confronti non è stato instaurato il contraddittorio in grado di appello;

che la giurisprudenza di legittimità è, in effetti, consolidata nel senso che le ordinanze dibattimentali di esclusione della parte civile non sono suscettibili né di impugnazione immediata ed autonoma, stante il principio di tassatività



dei mezzi di impugnazione (art. 568 cod. proc. pen.), né di impugnazione differita unitamente alla sentenza, ai sensi dell'art. 586, comma 1, cod. proc. pen., perché il soggetto danneggiato, una volta estromesso dal processo, perde la qualità di parte e non è più legittimato all'impugnazione (per tutte, Corte di cassazione, sezioni unite penali, 19 maggio-13 luglio 1999, n. 12);

che la Corte rimettente avrebbe dovuto porsi, di conseguenza, il problema di verificare se analoga conclusione si imponga - in conformità a quanto generalmente si ritiene in dottrina - anche in rapporto alle ordinanze di esclusione del responsabile civile: ciò, tanto più a fronte del fatto che, nel caso di specie, non si discute neppure di un'ordinanza dibattimentale, ma di un provvedimento emesso nel corso dell'udienza preliminare;

che il difetto di congrua motivazione sulla rilevanza rende la questione manifestamente inammissibile (*ex plurimis*, ordinanze n. 136 e n. 57 del 2015), rimanendo assorbite le ulteriori eccezioni di inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato.

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

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 3, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Milano con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_160114

N. 115

*Ordinanza 19 aprile - 20 maggio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Enti locali - Provincia autonoma di Trento - Istituzione delle "comunità di valle" - Costituzione e funzioni dei relativi organi rappresentativi.**

– Legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), artt. 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

*Giudici* : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, nel procedimento vertente tra il Comune di Vallarsa e la Provincia autonoma di Trento e altri, con ordinanza del 28 luglio 2014, iscritta al n. 236 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 54, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento, nonché l'atto di intervento del Comun general de Fascia;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Damiano Florenzano per la Provincia autonoma di Trento e Giandomenico Falcon per il Comun general de Fascia.

Ritenuto che, con ordinanza del 28 luglio 2014, il Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 5, 114, 118 e 128 della Costituzione e all'art. 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), come successivamente modificata;

che il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere il ricorso in appello proposto dal Comune di Vallarsa avverso la sentenza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento 25 settembre 2013, n. 311, che ha respinto il ricorso - promosso dal medesimo Comune - per l'annullamento della deliberazione della Giunta della Provincia autonoma di Trento n. 1449 del 6 luglio 2012;

che, con l'atto da ultimo citato, ha trovato attuazione l'art. 8-bis della «legge provinciale n. 18/2011» (*rectius*: della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2011», inserito dall'art. 4 della legge provinciale 27 dicembre 2011, n. 18, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento»), il quale obbligava i Comuni e le unioni di Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti ad esercitare «mediante le comunità di appartenenza» i compiti e le attività connessi ai servizi e alle funzioni amministrative in materia di entrate, informatica, contratti e appalti di lavori, servizi e forniture e, con progressiva estensione, i compiti e le attività relativi al commercio;

che, secondo il rimettente, «presupposto della controversia», la quale investe in via immediata la deliberazione della Giunta di avvio delle gestioni associate obbligatoriamente affidate alle comunità di appartenenza, sarebbe la costituzione stessa di tali comunità ad opera della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3 del 2006, in quanto, senza la costituzione di tale ente da parte della legge da ultimo citata, la determinazione impugnata «non avrebbe alcuna ragion d'essere»;

che, in particolare, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale degli artt. 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3 del 2006 (incluso, quindi, l'art. 19 che ha istituito il Comun general de Fascia in relazione ai Comuni in cui sono presenti minoranze ladine, mochene e cimbre), per contrasto con gli artt. 5, 114 e 128 Cost., in quanto tali disposizioni non prevederebbero la creazione di mere strutture operative dei Comuni, bensì l'istituzione di un nuovo ente dotato di autonomia politica - le cosiddette comunità di valle - alle quali sarebbero state conferite competenze in parte provinciali, in parte comunali o delle unioni di Comuni, e i cui organi rappresentativi



sono la conferenza dei sindaci, con funzioni consultive, e l'assemblea della comunità, composta per due quinti da componenti designati dai Comuni e per i restanti tre quinti da componenti eletti direttamente dalla popolazione residente;

che il rimettente - richiamate le sentenze di questa Corte n. 876 del 1988 e n. 107 del 1976, con le quali sarebbero state dichiarate costituzionalmente illegittime leggi istitutive di «figure soggettive esponenziali di comunità locali» diverse dagli enti elencati dall'art. 114 Cost., i cui organi erano eletti a suffragio universale e diretto dai cittadini - ritiene che l'art. 114 Cost. sarebbe violato in quanto le disposizioni censurate prevederebbero «un'elezione diretta, tra l'altro della parte maggioritaria dell'Assemblea» da parte di un ente intermedio non previsto dalla Costituzione; e che gli artt. 5 e 128 Cost. sarebbero lesi in quanto «l'attribuzione ai nuovi enti, come previsto sulla base di altre leggi provinciali, di compiti che si venivano a sovrapporre a quelli dei Comuni o si diversificavano da quelli della Provincia, finiva per realizzare la sottrazione di competenze agli enti territoriali di base»;

che, dunque, secondo il rimettente, le disposizioni evocate a parametro consentirebbero solo la creazione di strutture di raccordo funzionale dei Comuni, così che possa restare inalterato l'assetto delle loro competenze, mentre tale assetto sarebbe irrimediabilmente pregiudicato da un'elezione diretta della parte maggioritaria dell'assemblea delle comunità;

che, in secondo luogo, il giudice *a quo* assume che le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con l'art. 118 Cost., in quanto ai Comuni, «titolari "naturali" delle funzioni amministrative a livello locale», sarebbero state sottratte rilevanti funzioni a favore di un ente di nuova istituzione non previsto dalla Costituzione, dallo statuto o dai decreti di attuazione di quest'ultimo;

che, infine, sarebbe violato l'art. 5, numero 1), della legge cost. n. 5 del 1948, come modificato dalla legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1 (Modificazioni e integrazioni dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in quanto la «drastica sottrazione di competenze» ai Comuni spetterebbe alla Regione e non alla potestà legislativa della Provincia;

che si è costituita in giudizio, con atto depositato il 20 gennaio 2015, la Provincia autonoma di Trento, parte del giudizio *a quo*, eccependo l'inammissibilità delle questioni e, in subordine, chiedendone il rigetto;

che la difesa della Provincia autonoma eccepisce, anzitutto, un «radicale» difetto di rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, in quanto le disposizioni censurate sarebbero relative alla costituzione delle comunità, mentre, nel giudizio *a quo*, sarebbero stati impugnati provvedimenti di attuazione degli artt. 8 e 8-bis della legge della Provincia autonoma di Trento n. 27 del 2010, ossia provvedimenti non imputabili alle comunità, non integranti l'esercizio di una competenza assegnata agli organi di queste ultime, e che non hanno disposto il trasferimento di una specifica competenza comunale in favore delle predette comunità, né vi hanno dato applicazione;

che, pertanto, l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale proposte non inciderebbe in alcun modo sull'esito del giudizio principale;

che secondo la difesa della Provincia autonoma di Trento le censure proposte, nel merito, non sarebbero fondate;

che essa ritiene, in primo luogo, che la competenza della Provincia a disciplinare la materia in oggetto troverebbe fondamento nell'art. 8, numero 5) e seguenti, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e nelle disposizioni di attuazione statutaria di cui all'art. 7 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste) e di cui all'art. 15, comma 2, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), che assegnerebbero alla Provincia, e non alla Regione, la possibilità di disciplinare gli «Enti associativi dei Comuni, sia pure ad appartenenza obbligatoria», tali essendo - per la parte costituita - le comunità;

che sarebbe, pertanto, non fondata la censura sollevata in relazione all'art. 5, numero 1), della legge cost. n. 5 del 1948, la quale, peraltro - secondo la difesa provinciale - dovrebbe, prima ancora, ritenersi inammissibile, in quanto tale disposizione «non esiste»;

che, in secondo luogo, la difesa della Provincia autonoma di Trento nega che le disposizioni impugnate abbiano modificato l'ordinamento comunale, sottraendo competenze ai Comuni, poiché la legge provinciale n. 3 del 2006 avrebbe piuttosto trasferito ai Comuni competenze proprie o competenze che erano state delegate ai comprensori, pur prescrivendo che le medesime siano esercitate in forma associata mediante le comunità, in conformità ai principi di cui all'art. 118 Cost.;

che, infatti, la stessa legge provinciale n. 3 del 2006, all'art. 11, comma 1, avrebbe fatto salvo l'ordinamento dei Comuni, come definito a livello regionale, stabilendo che «i comuni esercitano la potestà amministrativa nelle materie



e con riferimento alle funzioni già loro spettanti in base alla legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1 (Nuovo ordinamento dei comuni della Regione Trentino-Alto Adige)»;

che, in terzo luogo, per quanto concerne la composizione degli organi delle comunità, la difesa provinciale rileva come le disposizioni censurate prevedano «un sistema misto», in quanto la rappresentanza dei Comuni associati è integrata da forme di elezione diretta nella formazione di alcuni di tali organi;

che, in particolare, in relazione alla suddetta censura, la difesa provinciale ritiene che il giudice *a quo* non abbia considerato la differenza tra le disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 876 del 1988 e quelle ora in esame, poiché, mentre la legge della Provincia autonoma di Trento, allora sottoposta allo scrutinio della Corte costituzionale, aveva introdotto un'elezione a suffragio universale e diretto dell'organo rappresentativo dei comprensori dei Comuni, le disposizioni censurate nel presente giudizio prevedono, invece, un sistema misto per l'investitura dell'assemblea delle comunità (tre quinti dei componenti eletti a suffragio universale e diretto, due quinti nominati da ciascun consiglio comunale del territorio);

che, pertanto, secondo la difesa della Provincia autonoma di Trento, la previsione di alcune limitate forme di partecipazione diretta dei cittadini alla formazione dell'organo assembleare non potrebbe determinare *ex se* la riconduzione delle comunità al novero degli enti locali dotati di «autonomia politica», e far perdere loro la natura di enti «di secondo livello», in quanto l'adozione di un sistema misto per la composizione dell'assemblea sarebbe piuttosto funzionale a coniugare le esigenze di rappresentanza democratica con quelle di valorizzazione del profilo associativo e di raccordo tra i Comuni e, pertanto, le comunità avrebbero natura di enti associativi di Comuni, sia pure ad appartenenza obbligatoria;

che, per le enunciate ragioni, secondo la difesa della Provincia autonoma di Trento, le censure sollevate in relazione agli artt. 5, 114, 118 e 128 Cost. non sarebbero fondate;

che, infine, la difesa della Provincia autonoma di Trento rileva che, successivamente alla proposizione delle questioni di legittimità costituzionale da parte del Consiglio di Stato, le disposizioni censurate sono state modificate dalla legge provinciale 13 novembre 2014, n. 12, recante «Modificazioni della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), della legge provinciale 15 giugno 2005, n. 7 (legge provinciale sul Consiglio delle autonomie locali 2005), e di disposizioni connesse», la quale ha rivisto l'organizzazione delle comunità, sopprimendo l'organo denominato assemblea e prevedendo che i restanti organi (il consiglio, il presidente e il comitato esecutivo) sono formati con un meccanismo di investitura di secondo grado;

che, in particolare, il consiglio, definito «organo di indirizzo e controllo», è ora composto dal presidente e da un numero variabile di componenti eletti, insieme al presidente, dal cosiddetto «corpo per l'elezione degli organi della comunità», costituito da rappresentanti eletti dai Consigli comunali (vengono citati gli artt. 15, 16, 17, 17-*quater* e seguenti della legge provinciale n. 3 del 2006, come modificati dalla legge provinciale n. 12 del 2014);

che, essendo venuto meno il meccanismo misto di investitura degli organi delle comunità, sarebbe venuta meno - secondo la difesa della Provincia autonoma - «qualsivoglia plausibilità» delle questioni sollevate dal giudice rimettente;

che, in data 20 gennaio 2015, ha spiegato atto di intervento il Comun general de Fascia, motivando, anzitutto, in ordine alla propria legittimazione ad intervenire nel giudizio di fronte alla Corte costituzionale;

che, a tal fine, la difesa del Comun general de Fascia osserva di essere una parte necessaria e pretermessa nel giudizio amministrativo, atteso che la delibera impugnata nel giudizio *a quo* riguarderebbe tutte le comunità allo stesso modo, mentre il ricorso sarebbe stato notificato solo ad una delle comunità, senza che nel giudizio amministrativo sia stata ordinata l'integrazione del contraddittorio, e rilevando, in subordine, che una delle disposizioni censurate dal giudice *a quo* - l'art. 19 della legge provinciale n. 3 del 2006 - sarebbe istitutiva del Comun general de Fascia;

che, per le ragioni esposte, sussisterebbe un interesse qualificato alla partecipazione ad un giudizio rivolto a svolgere sia il provvedimento amministrativo - impugnato nel giudizio principale - dal quale deriva il concreto trasferimento delle funzioni, sia la stessa disposizione di legge che istituisce il Comun generale de Fascia quale organizzazione dei Comuni ladini (sono menzionate le sentenze della Corte costituzionale n. 138 del 2010, n. 128 del 2008, n. 349 del 2007, n. 279 del 2006 e l'ordinanza n. 250 del 2007);

che, secondo la difesa dell'interveniente, le questioni sollevate sarebbero inammissibili per plurime ragioni;

che, anzitutto, esse sarebbero irrilevanti, poiché oggetto del giudizio principale sarebbe una delibera attuativa dell'art. 8-*bis* della legge provinciale n. 27 del 2010, mentre il giudice *a quo* censura norme contenute nella legge provinciale n. 3 del 2006 e, pertanto, un'eventuale decisione di accoglimento non avrebbe alcun effetto sul giudizio principale;

che, in particolare, sarebbe inammissibile per irrilevanza la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 19 della legge provinciale n. 3 del 2006, in quanto tale disposizione detterebbe per il Comun general de Fascia una



disciplina specifica, diversa da quella, generale, prevista per le altre comunità, mentre il giudice rimettente - a sostegno di tale censura - si sarebbe limitato ad affermare che il *Comun general de Fascia* sarebbe analogo alle altre comunità;

che tutte le questioni sollevate sarebbero, inoltre, inammissibili, in quanto l'ordinanza di rimessione sarebbe stata adottata dal Consiglio di Stato in assenza di contraddittorio;

che, infine, l'interveniente chiede che la Corte costituzionale restituisca gli atti al giudice *a quo*, poiché, successivamente all'ordinanza di rimessione, le disposizioni censurate sono state modificate dalla legge provinciale n. 12 del 2014, e, in particolare, è mutato il sistema di elezione del presidente e della assemblea delle comunità, i quali sarebbero ora organi di piena derivazione comunale, secondo un modello largamente presente nella stessa legislazione statale;

che, in ogni caso, le questioni prospettate, ad avviso dell'interveniente, non sarebbero fondate;

che, in primo luogo, la competenza della Provincia autonoma di Trento a disciplinare la materia di cui alle disposizioni censurate si fonderebbe sullo statuto d'autonomia e sulle relative disposizioni di attuazione (in particolare, sull'art. 7 del d.P.R. n. 279 del 1974 e sull'art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 526 del 1987); che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 876 del 1988, pur censurando l'elezione diretta degli organi dei comprensori (ossia dei «precursori delle attuali Comunità di Valle»), avrebbe implicitamente affermato la competenza provinciale in materia; e che, per quanto riguarda più specificamente la disciplina del *Comun general de Fascia*, essa competerebbe senz'altro alla Provincia, attenendo alla tutela delle minoranze linguistiche di cui agli artt. 15, 19, 30, 36, 48, 62 e 98 dello statuto d'autonomia;

che, in secondo luogo, infondate sarebbero anche le censure relative alla modalità di formazione dell'assemblea delle comunità, poiché l'art. 16, comma 1, della legge provinciale n. 3 del 2006 - nella formulazione a cui fa riferimento il giudice *a quo* - prevede che tale organo abbia una composizione mista, intendendo il legislatore provinciale contemperare l'esigenza di una rappresentanza dei Comuni con quella della diretta partecipazione dei cittadini alla scelta degli organi delle comunità;

che, conseguentemente, le comunità manterrebbero il carattere di ente rappresentativo dei Comuni associati, tale ultima considerazione valendo, in particolare, per il *Comun general de Fascia*, dal momento che l'art. 19, comma 4, lettera a), della legge provinciale n. 3 del 2006, prevede una presenza solo eventuale di organi rappresentativi della popolazione, spettando tale decisione, all'unanimità, ai Comuni interessati;

che infondate sarebbero anche le censure prospettate in relazione all'art. 118 Cost.: anzitutto, poiché tale disposizione costituzionale sarebbe applicabile alle Regioni a statuto speciale solo in relazione alle materie «nuove», ossia a quelle ad esse spettanti in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), mentre il giudice *a quo* non avrebbe dimostrato, né affermato, che le disposizioni censurate prevedano l'attribuzione di funzioni comunali alle comunità in materie non statutarie; in secondo luogo, poiché, dall'art. 2, comma 1, della stessa legge provinciale n. 3 del 2006 discenderebbe che le funzioni attribuite alle comunità non sarebbero state sottratte ai Comuni, ma il legislatore provinciale si sarebbe limitato ad imporre che esse siano gestite dai Comuni in forma associata;

che, in data 29 marzo 2016, la difesa della Provincia autonoma di Trento ha presentato una memoria in cui ribadisce le considerazioni già espresse nell'atto di costituzione;

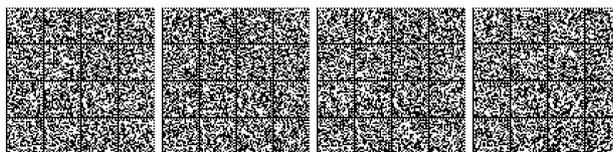
che, in data 29 marzo 2016, la difesa del *Comun general de Fascia* ha presentato una memoria, in cui approfondisce le eccezioni di inammissibilità e gli argomenti a sostegno dell'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato.

Considerato che il Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, dubita, in riferimento agli artt. 5, 114, 118 e 128 della Costituzione e all'art. 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), della legittimità costituzionale degli artt. 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), come successivamente modificata;

che il giudice *a quo* ritiene violati gli artt. 5, 114 e 128 Cost. - quest'ultimo, peraltro, notoriamente abrogato dall'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - in quanto le disposizioni censurate, prevedendo che alcuni organi rappresentativi delle comunità siano eletti, in larga parte, a suffragio universale e diretto, avrebbero istituito nuovi enti dotati di autonomia politica;

che il rimettente ritiene, altresì, violato l'art. 118 Cost., poiché sarebbero state sottratte ai Comuni rilevanti funzioni a favore di un ente di nuova istituzione, non previsto dalla Costituzione, dallo statuto o dai decreti di attuazione di quest'ultimo;

che il giudice *a quo* ritiene, infine, violato l'art. 5, numero 1), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) - disposizione, peraltro, dapprima riprodotta nell'art. 5, numero 1), del



d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e successivamente abrogata dall'art. 6 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige) e dal medesimo trasfusa, con diversa formulazione, nell'art. 4, numero 3), del d.P.R. n. 670 del 1972 - in quanto tale disposizione attribuirebbe alla Regione, e non alla Provincia, la disciplina degli enti locali;

che, con ordinanza dibattimentale adottata nel corso dell'udienza pubblica, allegata al presente provvedimento, è stato dichiarato ammissibile l'intervento del *Comun general de Fascia*;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è entrata in vigore la legge della Provincia autonoma di Trento 13 novembre 2014, n. 12, recante «Modificazioni della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), della legge provinciale 15 giugno 2005, n. 7 (legge provinciale sul Consiglio delle autonomie locali 2005), e di disposizioni connesse», la quale ha modificato la legge provinciale n. 3 del 2006, innovando in profondità sia l'assetto istituzionale delle comunità, sia l'allocazione delle funzioni amministrative tra Provincia, comunità e Comuni;

che, in particolare, l'art. 12 della legge provinciale n. 12 del 2014 ha modificato il censurato art. 15 della legge provinciale n. 3 del 2006, che prevede ora un diverso assetto istituzionale delle comunità, essendo mutati il numero e la tipologia degli organi delle stesse;

che l'art. 13 della legge provinciale n. 12 del 2014, sostituendo il censurato art. 16 della legge provinciale n. 3 del 2006, non stabilisce più che il presidente e la maggioranza dell'assemblea delle comunità siano eletti a suffragio universale e diretto dai residenti nel territorio, ma disciplina ora il «consiglio» - organo che ha sostituito l'«assemblea» - nonché il numero dei suoi componenti, e le cause di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere;

che le modalità di elezione del consiglio e del presidente sono attualmente contenute nelle disposizioni di cui al nuovo Capo V-bis della legge provinciale n. 3 del 2006, introdotte dagli artt. 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23 della legge provinciale n. 12 del 2014;

che, in particolare, gli artt. 17-*quinquies* e 17-*sexies*, contenuti nel citato Capo V-bis, prevedono che il presidente e tutti i membri del consiglio siano eletti dal «corpo per l'elezione degli organi della comunità», composto dai rappresentanti eletti dai consigli comunali, attraverso un sistema di elezione di secondo grado;

che, in conseguenza delle citate modifiche, anche il censurato art. 17 della legge provinciale n. 3 del 2006 - che disciplinava il presidente e l'organo esecutivo delle comunità - è stato sostituito dall'art. 14 della legge provinciale n. 12 del 2014;

che, oltre ad avere inciso sulle disposizioni censurate dal giudice rimettente, la legge provinciale n. 12 del 2014 ha apportato modificazioni anche all'art. 8-bis della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2011), novellando, dunque, la disposizione cui aveva dato attuazione la deliberazione della Giunta della Provincia autonoma di Trento n. 1449 del 6 luglio 2012, oggetto di impugnazione nel giudizio principale;

che, in particolare, l'art. 39, comma 2, lettere a) e b), della legge provinciale n. 12 del 2014 ha disposto la soppressione, al comma 1 del citato art. 8-bis, delle parole «mediante le comunità di appartenenza» e delle parole «e dal presidente della comunità di riferimento», con l'effetto che l'esercizio associato delle funzioni ivi previste non deve necessariamente avvenire, da parte dei Comuni, mediante le comunità;

che, inoltre, lo stesso art. 39 della legge provinciale n. 12 del 2014, al comma 3, prevede un'abrogazione differita, tra gli altri, del comma 1 dell'art. 8-bis della legge provinciale n. 27 del 2010, così modificato, «a decorrere dalla data stabilita dal provvedimento di individuazione degli ambiti previsto dall'art. 9-bis, comma 3, della legge provinciale n. 3 del 2006»;

che, avendo la Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, provveduto ad individuare tali ambiti associativi con deliberazione n. 1952 del 9 novembre 2015, il comma 1 dell'art. 8-bis della legge provinciale n. 27 del 2010 risulta ora abrogato;

che, dunque, la normativa sopravvenuta ha inciso sia sulle disposizioni censurate, sia sulla disposizione sulla base della quale era stato adottato l'atto impugnato nel giudizio principale;

che, pertanto, deve essere disposta la restituzione degli atti al giudice rimettente, al quale spetta compiere una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, alla luce del profondo mutamento del complessivo quadro normativo di riferimento.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Nicolò ZANON, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza del 19 aprile 2016

## ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, con ordinanza del 28 luglio 2014 (iscritta al n. 236 del r.o. 2014), ha depositato atto d'intervento, in data 20 gennaio 2015, il Comun general de Fascia; considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale o provinciale, al Presidente della Giunta regionale o al Presidente della Giunta provinciale) le sole parti del giudizio principale (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 236, n. 210, n. 71, n. 70, n. 37, n. 35 e n. 34 del 2015); che l'intervento di soggetti estranei al detto giudizio principale è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanze n. 200 del 2015 e n. 318 del 2013, sentenza n. 38 del 2009, sentenza n. 128 del 2008, ordinanza n. 389 del 2004); che il giudice rimettente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale anche sull'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo del territorio dell'autonomia del Trentino), il quale istituisce il Comun general de Fascia, dettando per esso, tra l'altro, una disciplina parzialmente differente rispetto a quella prevista per le altre Comunità di Valle; che il Comun general de Fascia è, dunque, titolare di un interesse qualificato, diretto e immediato, all'intervento nel giudizio di legittimità costituzionale instaurato, in ragione degli effetti che la pronuncia di questa Corte può determinare sulla sua stessa esistenza.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento spiegato dal Comun general de Fascia.

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*

T\_160115



## N. 116

Ordinanza 20 aprile - 20 maggio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati tributari - Omesso versamento delle somme dovute, utilizzando in compensazione crediti non spettanti o inesistenti, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Soglia di punibilità.**

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

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

*Giudici* : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10-*quater* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), promossi dal Tribunale ordinario di Lecce con ordinanza del 24 aprile 2015 e dal Tribunale ordinario di Palermo con ordinanza del 21 settembre 2015, iscritte rispettivamente ai nn. 167 e 332 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2015 e n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2016 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 24 aprile 2015 (r.o. n. 167 del 2015), il Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*quater* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle somme dovute, utilizzando in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni), crediti non spettanti o inesistenti, per un ammontare superiore ad euro 50.000 per ciascun periodo d'imposta, anziché ad euro 103.291,38;

che il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a giudicare, con rito abbreviato, una persona imputata del reato previsto dalla norma censurata, per aver omesso di versare - utilizzando in compensazione, ai sensi del citato art. 17 del d.lgs. n. 241 del 1997, «crediti non spettanti e/o inesistenti» - la somma complessiva di euro 60.179,34, in relazione all'anno d'imposta 2008 (fatto commesso il 30 settembre 2009), e la somma complessiva di euro 66.288,61, in relazione all'anno d'imposta 2009 (fatto commesso il 30 settembre 2010);



che la questione sarebbe, dunque, rilevante, in quanto il suo accoglimento comporterebbe il proscioglimento dell'imputato, altrimenti assoggettabile a pena, risultando superata la soglia di rilevanza penale pari a 50.000 euro per ciascun periodo di imposta, prevista dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 e richiamata dal successivo art. 10-*quater*;

che quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva come, con la sentenza n. 80 del 2014, la Corte costituzionale abbia dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000 nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, puniva l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38;

che la Corte ha ritenuto, in specie, lesiva del principio di eguaglianza la previsione, per il delitto di omesso versamento dell'IVA, di una soglia di punibilità (euro 50.000) inferiore a quelle stabilite per la dichiarazione infedele e l'omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo (rispettivamente, euro 103.291,38 ed euro 77.468,53), prima della loro modifica in diminuzione ad opera dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; modifica operante, per espressa previsione normativa, in rapporto ai soli fatti commessi dopo il 17 settembre 2011: in questo modo, infatti, veniva riservato un trattamento peggiore a comportamenti di evasione tributaria meno insidiosi e lesivi degli interessi del fisco, attenendo l'omesso versamento a somme di cui lo stesso contribuente si era riconosciuto debitore nella dichiarazione annuale dell'IVA;

che, ad avviso del giudice *a quo*, tali considerazioni sarebbero estensibili anche al delitto di indebita compensazione, previsto dall'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000, affine a quello di omesso versamento dell'IVA sul piano tanto formale che sostanziale;

che con riguardo, infatti, alla «struttura formale della fattispecie», l'art. 10-*quater*, al pari dell'art. 10-*ter*, non indica in modo diretto la misura della pena né la soglia di punibilità del reato, ma rinviava, per la loro determinazione, alla disposizione di cui all'art. 10-*bis*;

che sul piano sostanziale, d'altro canto, entrambe le figure criminose - congiuntamente introdotte dal decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 - rispondono alla medesima *ratio* di rafforzamento della tutela penale della fase di riscossione dei tributi;

che, d'altra parte, se pure è vero che la condotta incriminata dall'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000 postula la redazione di un modello F24 ideologicamente falso (in quanto rappresentativo di crediti non spettanti o inesistenti) e, dunque, un "tradimento" dell'affidamento riposto dallo Stato nella correttezza dell'«autoliquidazione» del tributo effettuata dal contribuente, la predetta condotta risulta trattata, tuttavia - quanto alla soglia di punibilità - in modo ingiustificatamente più rigoroso di quelle, di uguale gravità, integrative dei delitti di dichiarazione di infedele e di omessa dichiarazione;

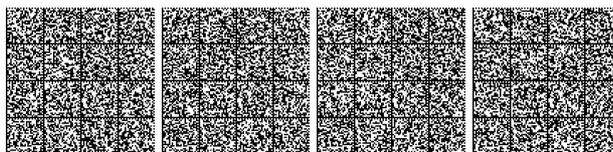
che si riscontrerebbe, quindi, in conclusione, in rapporto ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, una violazione dell'art. 3 Cost., sia con riferimento alle soglie di punibilità previste dai citati artt. 4 e 5 per i delitti di infedele e di omessa dichiarazione, sia con riferimento a quella prevista dall'art. 10-*ter* per l'omesso versamento dell'IVA, a seguito della sentenza n. 80 del 2014;

che analoga questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale ordinario di Palermo, in composizione monocratica, con ordinanza del 21 settembre 2015 (r.o. n. 332 del 2015);

che il rimettente premette di essere investito, a seguito di opposizione a decreto penale di condanna, del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato di cui all'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000, per aver omesso di versare somme dovute in relazione all'anno d'imposta 2008 per un importo di euro 57.414,29, portando in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 241 del 1997, crediti per IVA inesistenti relativi all'anno d'imposta precedente;

che anche secondo il Tribunale palermitano, le considerazioni svolte nella sentenza n. 80 del 2014 con riguardo all'omesso versamento dell'IVA sarebbero riferibili, in pari modo, al delitto di indebita compensazione: si tratterebbe, infatti, di figure criminose analoghe sia sul piano formale, stante il similare rinvio dell'art. 10-*quater* all'art. 10-*bis* per l'individuazione della misura della pena e della soglia di punibilità; sia sul piano sostanziale, essendo incriminato, in entrambi i casi, l'omesso versamento alle scadenze stabilite di somme di spettanza del fisco;

che è intervenuto in entrambi i giudizi di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.



Considerato che i Tribunali ordinari di Lecce e di Palermo dubitano, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 10-*quater* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle somme dovute, utilizzando in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni), crediti non spettanti o inesistenti, per un ammontare superiore ad euro 50.000 per ciascun periodo d'imposta, anziché ad euro 103.291,38;

che i rimettenti chiedono, in sostanza, a questa Corte di reiterare, con riguardo al delitto di indebita compensazione, la declaratoria di illegittimità costituzionale parziale pronunciata con la sentenza n. 80 del 2014 in rapporto al delitto di omesso versamento dell'IVA (art. 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000): ciò, al fine di rimuovere la disparità di trattamento riscontrabile sia rispetto ai delitti di infedele e omessa dichiarazione (artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000), sia rispetto allo stesso delitto di omesso versamento dell'IVA, quale risultante a seguito della citata sentenza n. 80 del 2014;

che le ordinanze di rimessione sollevano la medesima questione, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che successivamente alle ordinanze di rimessione è intervenuto il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), che ha apportato un ampio complesso di modifiche al sistema sanzionatorio tributario, tanto penale che amministrativo;

che, nel quadro degli interventi di revisione del sistema sanzionatorio penale, l'art. 9 del citato decreto legislativo ha sostituito la norma censurata, scindendo la figura criminosa dell'indebita compensazione - in precedenza unitaria - in due ipotesi delittuose distinte: la prima, inerente all'utilizzazione in compensazione di «crediti non spettanti», tuttora punita con la pena della reclusione da sei mesi a due anni; la seconda, concernente l'utilizzazione di «crediti inesistenti», punita con pena sensibilmente più severa (reclusione da un anno e sei mesi a sei anni);

che - diversamente da quanto è avvenuto per altre fattispecie, e in particolare per quelle di omesso versamento di ritenute dovute o certificate e di omesso versamento dell'IVA (artt. 10-*bis* e 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000) - la novella legislativa non ha innalzato la soglia di punibilità del delitto in esame, la quale è rimasta fissata nella somma di euro 50.000 (intesa, peraltro, quale «importo annuo» dei crediti indebitamente utilizzati, e non più ragguagliata al «periodo d'imposta», come in precedenza);

che a prescindere, tuttavia, dai possibili riflessi indiretti dell'avvenuta scissione della figura criminosa sulla verifica del superamento della soglia di punibilità (in termini di impedimento della sommatoria, a tal fine, dell'importo dei «crediti non spettanti» a quello dei «crediti inesistenti», in precedenza certamente ammesso), il d.lgs. n. 158 del 2015 ha comunque inciso in modo significativo sul quadro normativo di riferimento;

che, a seguito della novella, è venuta, anzitutto, chiaramente meno la «gemellarità strutturale» tra le figure dell'omesso versamento dell'IVA e dell'indebita compensazione, sulla quale i giudici rimettenti fondano in modo precipuo le loro censure;

che, diversamente da quanto avveniva in precedenza, infatti, né l'art. 10-*ter* né l'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000 fanno più rinvio al precedente art. 10-*bis* per la determinazione della pena e della soglia di punibilità, ma le individuano in modo autonomo e disallineato;

che la soglia di punibilità dell'indebita dichiarazione risulta ora nettamente più bassa di quella dell'omesso versamento dell'IVA (innalzata dall'art. 8 del d.lgs. n. 158 del 2015 ad euro 250.000), mentre l'equiparazione delle pene dei due reati permane solo in rapporto all'ipotesi dell'utilizzazione in compensazione di «crediti non spettanti», essendo l'utilizzazione di «crediti inesistenti» punita in modo assai più severo: tutto ciò a dimostrazione di una valutazione legislativa di maggiore disvalore dell'indebita compensazione rispetto al *tertium comparationis*;

che il recente provvedimento legislativo di riforma ha modificato, altresì, i rapporti tra il delitto di indebita compensazione e quelli di infedele e di omessa dichiarazione;

che la pena prevista per l'indebita compensazione concernente crediti inesistenti è divenuta, infatti, più elevata, sia nel minimo che nel massimo, di quella del delitto di dichiarazione infedele (reclusione da uno a tre anni) e più elevata, altresì, nel massimo, anche di quella del delitto di omessa dichiarazione (reclusione da un anno e sei mesi a quattro anni, a seguito dell'aumento operato dall'art. 5 del d.lgs. n. 158 del 2015);

che le modifiche normative sopravvenute hanno reso «inattuale» lo stesso petitum dei giudici rimettenti;

che la soglia di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA è stata innalzata, infatti, come detto, a 250.000 euro per ciascun periodo d'imposta, mentre quella della dichiarazione infedele è stata elevata a 150.000 euro (art. 4 del d.lgs. n. 158 del 2015);



che - secondo quanto già più volte affermato dalla Corte di cassazione (per tutte, con riguardo all'omesso versamento dell'IVA, Corte di cassazione, sezione terza, 11 novembre 2015-1° aprile 2016, n. 13217; con riguardo alla dichiarazione infedele, Corte di cassazione, sezione terza, 11 novembre 2015-13 gennaio 2016, n. 891)- il predetto aumento delle soglie di punibilità, traducendosi in una modifica di segno favorevole al reo, è destinata ad operare, ai sensi dell'art. 2 del codice penale, anche in rapporto ai fatti antecedenti alla riforma (compresi quelli commessi sino al 17 settembre 2011);

che, di conseguenza - ove pure, in ipotesi, le censure dei giudici a quibus fossero fondate - il richiesto innalzamento della soglia di punibilità dell'indebita compensazione alla minor somma di euro 103.291,38 non varrebbe ad assicurare l'omologazione del trattamento della fattispecie considerata a quello previsto per i *tertium comparationis*;

che, nella suddetta prospettiva, la stessa limitazione del *petitum* ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011 perderebbe di senso, valendo le nuove e più elevate soglie di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA e della dichiarazione infedele per tutti gli illeciti, sia antecedenti che successivi alla novella del 2015;

che, alla luce di quanto precede, va quindi disposta la restituzione degli atti ai giudici a quibus, per una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate alla luce del mutato quadro normativo.

Visto l'art. 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudici davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudici,*

*ordina la restituzione degli atti ai Tribunali ordinari di Lecce e di Palermo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_160116





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 27

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 maggio 2016*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

## **Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Basilicata per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente - Retroattivo ampliamento della possibilità di interventi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici.**

- Legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), artt. 42 e 44 (commi 1, 2 e 3).

## **Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata in materia di limiti di spesa per il personale delle Aziende sanitarie.**

- Legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), art. 63, comma 1, sostitutivo dell'art. 20, comma 4, della legge regionale 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), come modificato dall'art. 1 della legge regionale 13 agosto 2015, n. 36 (Norme in materia di sanità).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti della Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 4 marzo 2016, n. 5, «Collegato alla legge di stabilità regionale 2016», pubblicata nel B.U.R. Basilicata n. 9, quanto agli articoli 42, 44 e 63, comma 1, per contrasto con gli articoli 3 e 117, comma terzo, della Costituzione ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

La predetta legge della Regione Basilicata viene impugnata con riferimento alle richiamate disposizioni, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 29 aprile 2016, per i seguenti motivi.

### MOTIVI

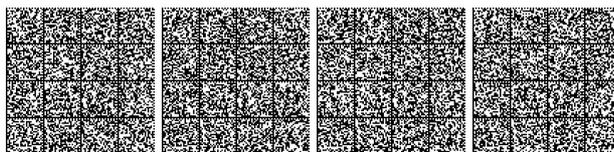
1) Articoli 42 e 44 - violazione dell'art. 3 della Costituzione e dell'art. 117, comma 3, per violazione della competenza legislativa dello Stato in materia di «governo del territorio».

1.1 — L'art. 42 della legge regionale in oggetto reca una disposizione interpretativa dell'art. 3 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 e s.m.i. Tale disposizione recita testualmente:

«1. L'art. 3, comma 1 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25, come modificato dall'art. 4 della legge regionale 3 dicembre 2012, n. 25, nella parte in cui prevede che: “A tal fine sono consentiti interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, autorizzati o condonati, con aumento della superficie complessiva entro il limite max del 30%”, va interpretato con continuità temporale nel senso che: “tra gli edifici esistenti sono ricompresi anche gli edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità».

Com'è noto, con riguardo alle disposizione di interpretazione autentica codesta Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale.

Sempre a mente della giurisprudenza costituzionale, insegna codesta Corte che il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 78 e n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006), e che «il legislatore — nel rispetto di tale previsione — può emanare norme retro-



attive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale", ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), (Corte costituzionale, sentenza n. 103/2013).

Codesta Corte ha, inoltre, individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico ed il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto).

Ciò rammentato, la predetta norma di «interpretazione autentica» della legge regionale in questione travalica i limiti individuati dalla giurisprudenza ora richiamata, violando l'articolo 3 della Costituzione.

L'art. 3, comma 1 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25, che l'art. 42 in esame è volto ad interpretare in via autentica, prevede, infatti, che «1. La Regione Basilicata, per le finalità di cui all'art. 1, in deroga agli strumenti urbanistici comunali vigenti e all'art. 44 della legge regionale n. 23/1999, promuove il rinnovamento e la sostituzione del patrimonio edilizio esistente realizzato dopo il 1942 che non abbia un adeguato livello di protezione sismica rispetto alle norme tecniche vigenti o che non abbia adeguati livelli di prestazione energetica. A tal fine sono consentiti interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, autorizzati o condonati, con aumento della superficie complessiva esistente entro il limite max del 30%».

Il dettato normativo dell'art. 42 nel disporre in via retroattiva che «tra gli edifici esistenti sono ricompresi anche gli edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità», seppure formulato quale norma di interpretazione autentica, non interviene, tuttavia, ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in questa contenuto, «riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario», al fine di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo» in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» a tutela della certezza del diritto e degli altri principi costituzionali richiamati.

Ciò perché la disposizione interpretativa, lungi dall'esser tale, amplia all'evidenza l'estensione della portata derogatoria dell'art. 3, comma 1 della legge regionale n. 25/2009 ad interventi su edifici (residenziali in fase di realizzazione) che di tale deroga non avrebbero in alcun modo potuto beneficiare a mente della predetta disciplina regionale del 2009 senza l'intervento asseritamente interpretativo in esame.

La retroattività della disposizione *de qua* non trova, inoltre, alcuna giustificazione nella tutela di «principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale", ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)». (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 103/2013), ma anzi lede i principi prima richiamati ed in particolare quello di certezza dell'ordinamento giuridico e dell'affidamento dei soggetti destinatari.

1.2 — Analoghe considerazioni, attesa anche la stretta connessione con quanto disposto dall'art. 42, vanno estese all'art. 44 della legge regionale in esame, che così dispone: «Art. 44 (Interpretazione autentica dell'art. 8 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 e s.m.i.).

1. Le disposizioni di cui al comma 1-bis dell'art. 8 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 e s.m.i. inerenti i casi di interventi edilizi che diano origine ad una ristrutturazione edilizia, si applicano anche agli edifici in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità, compreso quelli aventi ad oggetto nuove costruzioni, così come definito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

2. Le disposizioni di cui al comma 1-ter dell'art. 8 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 e s.m.i. si applicano a tutti i casi individuati dal comma 1-bis dell'art. 8 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 e s.m.i. così come interpretato dal comma precedente.

3. Le modifiche introdotte con la legge regionale 27 gennaio 2015, n. 4, in quanto esplicitazione dell'interpretazione normativa del combinato disposto di quanto stabilito nel decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e ss.mm.ii. e nella legge regionale n. 25/2009, vanno intese con efficacia ab origine dall'entrata in vigore della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 e s.m.i.».

In sintesi il legislatore regionale all'art. 44:

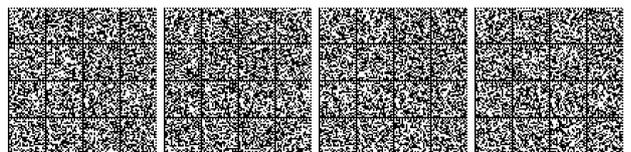
con il comma 1, che richiama il comma 1-bis dell'art. 8 della legge regionale n. 25/2009, introdotto dall'art. 14, comma 1 della legge regionale n. 4/2015 (il quale prevede che «1-bis. Nei casi di interventi edilizi che diano origine ad una ristrutturazione edilizia, con conseguenziale aumento delle superfici effettuati in applicazione del precedente art. 3, gli stessi possono essere assentiti con permesso di costruire o anche con denuncia di inizio attività, in base all'art. 22, comma 3, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001») estende retroattivamente la possibilità di



assentire interventi in deroga anche su edifici in fase di realizzazione, comprese le nuove costruzioni; con il comma 2 dispone retroattivamente l'estensione ai procedimenti di ristrutturazione edilizia avviati con presentazione di permesso di costruire (art. 10 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001), o DIA (art. 22 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001) della disposizione che prevede che il deposito dei calcoli strutturali, presso i competenti uffici regionali (art. 2, comma 1, legge regionale n. 38/97), possa essere effettuato 30 giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori e, comunque, dopo aver ricevuto l'assenso urbanistico dell'ufficio competente, con provvedimento esplicito o tramite l'istituto del silenzio-assenso;

con il terzo comma estende invece, in via generalizzata, l'efficacia di «interpretazione autentica» a tutte le modifiche della legge regionale n. 25/2009 ad opera della legge n. 4/2015(1), riguardanti in particolare l'ampliamento degli edifici residenziali condominiali (art. 9), l'ampliamento degli edifici residenziali a tipologia monofamiliare, bifa-

(1) Art. 9 "Modifica all'art. 2 della L.R. 7 agosto 2009, n. 25 - Interventi di ampliamento del patrimonio edilizio. 1. Il comma 3-bis dell'art. 2 della L.R. 7 agosto 2009, n. 25 è così modificato: "3-bis. Nel caso di edifici residenziali condominiali con superficie complessiva superiore a mq 400 è consentito l'ampliamento fino a mq 160 per l'intero edificio, nel limite massimo di mq 40 per unità immobiliare; l'ampliamento potrà essere eseguito sulla base di un progetto unitario, in modo da garantire la coerenza architettonica, formale, di finiture del complesso edilizio, fermo restando che l'intervento potrà prevedere aumento della superficie di impronta del fabbricato fino ad un massimo del 15% della stessa, purché l'incremento sia realizzato all'interno del lotto di pertinenza e non prospetti su spazi pubblici e, in ogni caso, nel rispetto della vigente normativa e degli strumenti urbanistici vigenti". 2. Il comma 7 dello stesso articolo è così modificato: "7... " (sottolineatura aggiunta). Il testo precedente era così formulato: "3-bis. Nel caso di edifici residenziali condominiali con superficie complessiva superiore a mq 400 è consentito l'ampliamento fino a mq 160 per l'intero edificio; l'ampliamento potrà essere eseguito sulla base di un progetto unitario, in modo da garantire la coerenza architettonica, formale, di finiture del complesso edilizio, fermo restando che l'intervento non potrà prevedere aumento della superficie di impronta del fabbricato.". "7. ....". Art. 10 "Modifiche all'art. 2, commi 1 e 3-quinquies, e all'art. 9, comma 2, della L.R. 7 agosto 2009, n. 25 "Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente". 1. L'art. 2, comma 1 della L.R. 7 agosto 2009, n. 25 è così sostituito: "1. Per le finalità di cui all'art. 1, in deroga agli strumenti urbanistici comunali vigenti e all'art. 44 della L.R. n. 23/1999, gli edifici residenziali esistenti autorizzati o autorizzati anche in forza di titolo abilitativo in corso di validità o condonati ovvero oggetto di procedimento amministrativo ai sensi degli artt. 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e ss.mm.ii., a tipologia monofamiliare isolata di superficie complessiva (SC) fino a mq 300, a tipologia bifamiliare isolata ed a tipologia plurifamiliare di superficie complessiva di mq 400, possono essere ampliati entro il limite massimo del 20% ed entro il limite massimo di mq 40 di superficie per unità abitativa.". 2. All'art. 2, comma 3-quinquies della L.R. 7 agosto 2009, n. 25 dopo le parole "di ingombro a terra" si aggiunge la seguente frase: "Per le stesse unità immobiliari è consentito un aumento di superficie coperta pari al 15% della superficie utile.". 3. L'art. 9, comma 2 della L.R. 7 agosto 2009, n. 25 è così sostituito: "2. I Comuni possono stabilire con proprie deliberazioni la riduzione dell'importo del contributo di costruzione al fine di incentivare gli interventi." (sottolineatura aggiunta). Il testo precedente era così formulato: "1. Per le finalità di cui all'art. 1, in deroga agli strumenti urbanistici comunali vigenti e all'art. 44 della L.R. n. 23/1999, gli edifici residenziali esistenti autorizzati o autorizzati anche in forza di titolo abilitativo in corso di validità o condonati, a tipologia monofamiliare isolata di superficie complessiva (Sc) fino a mq 200, a tipologia bifamiliare isolata ed a tipologia plurifamiliare di superficie complessiva fino a mq 400, possono essere ampliati entro il limite del 20%.". "2. I Comuni possono stabilire con proprie deliberazioni l'importo del contributo di costruzione.". Art. 11 "Modifica alla L.R. 7 agosto 2009, n. 25 "Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente". 1. All'art. 2, comma 3-quater, della L.R. 7 agosto 2009, n. 25 viene aggiunta la seguente frase: "Detti ampliamenti possono essere realizzati anche sulle aree pertinenziali destinate a standards, entro il limite massimo del 50% delle medesime. In tal caso dette aree potranno essere compensate mediante monetizzazione così come previsto dal comma successivo. Tali somme hanno destinazione vincolata per le amministrazioni essendo finalizzate al recupero degli standards sottratti." (sottolineatura aggiunta). Art. 12 "Modifica all'art. 3 della L.R. 7 agosto 2009, n. 25 - Interventi di rinnovamento del patrimonio edilizio esistente. 1. Il comma 5 dell'art. 3 della L.R. 7 agosto 2009, n. 25 è così modificato: "5. Negli interventi di demolizione e ricostruzione con incremento della superficie complessiva non sono derogabili i limiti di distanze previsti dagli strumenti urbanistici vigenti; è possibile, invece, superare di m. 3,10 l'altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici vigenti, nonché la modifica delle sagome e delle tipologie, nonché la loro diversa distribuzione nell'ambito del lotto di pertinenza; l'inizio dei lavori di ricostruzione è subordinato alla dimostrazione dell'avvenuta demolizione dell'edificio esistente.". 2. Dopo il comma 5-quinquies dell'art. 3 della L.R. 7 agosto 2009, n. 25 sono aggiunti i seguenti commi 5-sexies e 5-septies: "5-sexies. Ai fini della presente legge, per lotto di pertinenza di cui al precedente comma 5, si intende la porzione di terreno destinata all'edificazione, come identificata nel titolo abilitativo rilasciato, anche in sanatoria. 5-septies. Sono consentiti interventi di delocalizzazione di volumetrie esistenti in ambito urbano verso zone che siano compatibili e/o complementari con quelle di partenza." (sottolineatura aggiunta). Il testo precedente era così formulato: "5. Negli interventi di demolizione e ricostruzione con incremento della superficie complessiva non sono derogabili i limiti di distanze previsti dagli strumenti Urbanistici vigenti; è possibile, invece, superare di 3,10 mt l'altezza max consentita dagli strumenti urbanistici vigenti nonché la modifica delle sagome ed una loro diversa distribuzione nell'ambito del lotto di pertinenza; l'inizio dei lavori di ricostruzione è subordinato alla dimostrazione dell'avvenuta demolizione dell'edificio esistente.". Art. 13 "Modifiche all'art. 5 comma 1-ter della L.R. 7 agosto 2009, n. 25. 1. Il comma 1-ter dell'art. 5 della L.R. 7 agosto 2009, n. 25 è così modificato: "1-ter. Il mutamento di destinazione d'uso di immobili legittimamente edificati e/o in costruzione in forza di titolo abilitativo in corso di validità, connesso o meno alla realizzazione di opere edilizie, che non comporti realizzazione di nuovi volumi e superfici utili, è ammesso quando: a) modifica la destinazione tra i seguenti usi: residenziale, turistico-alberghiera se non soggette a vincolo derivante da finanziamento pubblico, direzionale, commerciale, artigianale, sportivo-ricreativa, educativo-culturali, sanitaria e socio sanitaria, ricettiva e di servizi nella misura massima del 50% delle superfici utili lorde esistenti o in costruzione in forza di titolo abilitativo in corso di validità. È ammesso, altresì, il mutamento della destinazione d'uso fino al 100% delle superfici utili lorde, esistenti o in corso di realizzazione, da residenziale a turistico-alberghiera." (sottolineatura aggiunta). Il testo precedente era così formulato: "1-ter. Il mutamento di destinazione d'uso di immobili legittimamente edificati, connesso o meno alla realizzazione di opere edilizie, che non comporti realizzazione di nuovi volumi e superfici utili, è ammesso quando: a) modifica la destinazione tra i seguenti usi: residenziale, turistico-alberghiera se non soggette a vincolo derivante da finanziamento pubblico, direzionale, commerciale, artigianale, sportivo-ricreativa, educativo-culturali, sanitaria e socio sanitaria, ricettiva e di servizi, nella misura massima del 50% delle superfici utili lorde esistenti; b) restino assicurate le quantità minime di spazi pubblici riservate alle attività collettive a verde pubblico e a parcheggi previste per la nuova destinazione dall'art. 41-sexies della legge n. 1150/1942 dal decreto ministeriale 1444/68 e dalla legge regionale n. 19/1999 s.m.i. e dallo strumento urbanistico vigente; c) venga assicurato il rispetto delle vigenti norme per le costruzioni in zone sismiche e per la certificazione energetica degli edifici, non risulti in contrasto con il Regolamento condominiale ed i relativi progetti esecutivi vengano realizzati in soluzione unitaria con l'edificio interessato, in modo da garantire la coerenza architettonica, formale, di finiture e di assetto unitario del complesso edilizio in cui sono compresi." (sottolineatura aggiunta). Art. 14 "...; Art. 15 "Modifica all'art. 10 della L.R. 7 agosto 2009, n. 25 - Validità temporale. 1. Il comma 1 dell'art. 10 della L.R. 7 agosto 2009, n. 25 è così modificato: "1. La presente disciplina ha una validità temporale fino al 31 dicembre 2016." (sottolineatura aggiunta). Il testo precedente era così formulato: "1. La presente disciplina ha una validità temporale fino al 31 dicembre 2014.".



miliare e plurifamiliare (art. 10), l'ampliamento degli interventi su aree pertinenziali destinate a standards (art. 11), l'ampliamento degli interventi di demolizione e ricostruzione (art. 12), l'ampliamento della disciplina sul mutamento delle destinazioni d'uso (art. 13).

Ebbene, anche in questo caso le predette disposizioni sono illegittime per violazione dell'art. 3 della Costituzione per i motivi prima esposti, atteso che esse non hanno natura di norme di interpretazione autentica, ed anzi estendono la portata applicativa delle norme originarie ed operano retroattivamente senza che ne ricorrano i presupposti.

Oltre alle disposizioni collegate alla già analizzata disciplina dell'art. 42 (commi 1 e 2), che sono inscindibilmente collegate alla sorte di tale articolo, si tratta, infatti, di disposizioni all'evidenza tese a conferire in via generale a tutte le rilevanti innovazioni introdotte ad opera della legge regionale n. 4/2015 efficacia retroattiva, con l'effetto di legittimare ex post interventi cui la legge regionale n. 25/2009, nella sua stesura originaria, non avrebbe potuto essere applicata (comma 3).

Ciò perché il dettato normativo dell'art. 44, comma 3, com'è reso evidente dal fatto che la natura interpretativa è stabilita dal legislatore solo con il medesimo art. 44, non interviene, invero, ad assegnare alle disposizioni richiamate un significato già in queste contenuto, «riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario», al fine di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo» in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» a tutela della certezza del diritto e degli altri principi costituzionali richiamati, ma all'evidenza attribuisce efficacia retroattiva alle diverse disposizioni della legge regionale n. 4/2015, che palesemente, come emerge già da un mero raffronto con le disposizioni incise in calce riportato, sono in realtà finalizzate a modificare nella sua portata attuativa la legge regionale n. 25/2009 prevedendo una nuova disciplina per l'ampliamento di edifici residenziali condominiali, di edifici residenziali a tipologia monofamiliare, bifamiliare e plurifamiliare, per gli interventi su aree pertinenziali destinate a standards e di demolizione e ricostruzione, e per il mutamento delle destinazioni d'uso.

E ciò anche perché la retroattività della disposizione *de qua* non trova, inoltre, alcuna giustificazione nella tutela di «principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale”, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)». (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 103/2013), ma anzi lede i principi prima richiamati ed in particolare quello di certezza dell'ordinamento giuridico e dell'affidamento dei soggetti destinatari.

1.3. Gli articoli 42 e 43 risultano, inoltre, adottati anche in violazione della disciplina di «governo del territorio» di competenza dello Stato.

Segnatamente sussiste il contrasto con gli articoli 36 e 37 comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, il quale richiede, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, la cd. «doppia conformità», intesa come conformità dell'intervento sia al momento della realizzazione sia al momento della presentazione della domanda, poiché la portata derogatoria della legge regionale n. 25 del 2009 e successive modifiche, diviene ora applicabile anche ad interventi che, invece, eseguiti *medio tempore*, avrebbero dovuto essere realizzati in conformità agli strumenti urbanistici.

Com'è noto, invero, l'atto di sanatoria di titoli edilizi abilitativi può essere assentito solo per vizi formali. La «doppia conformità» è riconosciuta in via giurisprudenziale quale principio fondamentale vincolante per la legislazione regionale (*cf.*: Corte costituzionale n. 101/2013; Cons. Stato, IV, n. 32/2013, ove si precisa, tra l'altro che la disciplina urbanistica non ha effetto retroattivo; Cons. Stato, V, n. 3220/2013; Tribunale amministrativo regionale Umbria n. 590/2014), ed è prevista sia per gli interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di DIA alternativa o in difformità da essa (art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001), sia per quelli eseguiti in assenza della o in difformità dalla SCIA (art. 37, comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001).

Tuttavia, la disciplina regionale prevista dagli articoli 42 e 44 non rispetta la ridetta normativa statale come emerge chiaramente, a titolo meramente esemplificativo, dal comma 3 dell'art. 44, laddove prevede l'efficacia di «interpretazione autentica» dell'art. 10, comma 1, della legge regionale n. 4/2015, il quale, al fine di consentire i previsti interventi di ampliamento, nel sostituire il comma 1 dell'art. 2 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25, ha previsto il riferimento agli edifici residenziali esistenti «oggetto di procedimento amministrativo ai sensi degli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001», ossia quelli per i quali, all'epoca dell'emanazione della legge regionale n. 4/2015 il procedimento amministrativo di cui, in particolare, all'art. 36 del Trattato sull'Unione europea non si era ancora perfezionato con il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria (sulla cui domanda di rilascio, è appena il caso di ricordare, ai sensi del comma 3, del medesimo art. 36 del testo unico il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata).



In generale, alla luce delle nuove disposizioni interpretative di cui alla legge in esame questa tipologia di interventi previsti dagli articoli 42 e 44 viene legittimata mediante l'estensione della portata derogatoria delle previsioni della legge regionale n. 25/2009, con la possibilità di legittimo rilascio dei prescritti titoli abilitativi, nonostante la disciplina statale degli articoli 36 e 37 ora richiamata.

E nonostante anche il disposto dell'art. 5 ("Costruzioni private") del decreto-legge n. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2011 (il quale ai commi da 9 a 14 reca la disciplina di principio per la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la promozione e agevolazione della riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dimessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare), al comma 10 preveda che "10. Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria."

Gli articoli 42 e 44, dunque, oltre a violare l'art. 3 della Costituzione laddove introducono norme interpretative autentiche, travalicano anche i limiti della potestà legislativa regionale invadendo l'ambito assegnato dalla Costituzione alla legge dello Stato in materia di "governo del territorio", di cui all'art. 117, terzo comma.

2) Art. 63, comma 1 - violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, riservati alla competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

L'art. 63, comma 1 della legge regionale in esame detta disposizioni in materia di limiti di spesa per il personale delle Aziende sanitarie.

In particolare, il comma 1 dell'art. 63 prevede che «Il comma 4 dell'art. 20 della legge regionale 8 agosto 2012, n. 16 come modificato dall'art. 1 della legge regionale 13 agosto 2015, n. 36 è così sostituito: "4. In ogni caso la spesa complessiva del personale per le Aziende Sanitarie provinciali di Potenza e Matera nonché per l'Azienda Ospedaliera Regionale San Carlo di Potenza, al netto dei rinnovi contrattuali intervenuti successivamente all'anno 2004, non può essere superiore a quella dell'anno precedente, così come risultante da idonea attestazione aziendale. In attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 584, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, la Giunta regionale adotta un programma pluriennale di graduale riduzione della spesa del personale delle Aziende ed Enti del servizio sanitario regionale, al fine di garantire l'obiettivo, previsto per l'anno 2020, di una spesa complessiva del personale pari a quella sostenuta nell'anno 2004 ridotta dell'1,4% al netto della spesa per il personale del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture non ancora strutturata alla data del 31 dicembre 2004, individuando il limite di spesa annuale per ciascuna Azienda.».

Al riguardo, l'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), prevede che «Fermo restando quanto previsto dall'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, per il triennio 2007-2009, gli enti del Servizio sanitario nazionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando, anche nel triennio 2010-2012, misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, non superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento. A tale fine si considerano anche le spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al presente comma, le spese per il personale sono considerate al netto: a) per l'anno 2004, delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; b) per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004. Sono comunque fatte salve, e devono essere escluse sia per l'anno 2004 sia per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, nonché le spese relative alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca finanziati ai sensi dell'art. 12-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni".

Il successivo comma 72 stabilisce anche che gli enti destinatari delle disposizioni di cui al comma 71, nell'ambito degli indirizzi fissati dalle regioni, anche in connessione con i processi di riorganizzazione, ivi compresi quelli di razionalizzazione ed efficientamento della rete ospedaliera, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa previsti dal medesimo comma predispongono un programma annuale di revisione delle consistenze di personale dipendente a tempo indeterminato, determinato, che presta servizio con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni, finalizzato alla riduzione della spesa complessiva per il personale, con conseguente ridimensionamento dei pertinenti fondi della contrattazione integrativa.



Le predette disposizioni, benché riferite al triennio 2010-2012, sono state successivamente estese agli anni dal 2013 al 2020, ai sensi dell'art. 17 comma 3 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, così come modificato dall'art. 1, comma 584 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Premesso quanto sopra, l'art. 63, comma 1, della legge regionale in esame, escludendo dal computo della spesa cui applicare il predetto obiettivo di risparmio il personale del sistema dell'emergenza urgenza, nonché quello dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture, contrasta con la citata normativa statale, in base alla quale il limite di spesa riferito al 2004 meno 1,4 per cento si applica anche a tale personale.

Tale previsione compromette quindi il rispetto, a livello regionale, degli obiettivi di contenimento della spesa di personale di cui all'art. 2, commi 71 e 72, della legge n. 191/2009 e dall'art. 17, comma 3, della legge 6 luglio 2011, n. 98, le cui disposizioni si configurano quali principi di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Sussiste, pertanto, la violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., per effetto del contrasto della disciplina regionale con la disciplina statale interposta.

*P.Q.M.*

*Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché ai sensi dell'art. 127 della Costituzione sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge n. 5 del 2016 della Regione Basilicata nei limiti anzidetti.*

*Si depositerà la dichiarazione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri relativa alla deliberazione dal Consiglio dei Ministri del 29 aprile 2016 di impugnare la legge regionale n. 3/2016 per i motivi esposti nell'allegata relazione del Ministro per gli affari regionali, che parimenti si produce.*

Roma, 3 maggio 2016

*L'Avvocato dello Stato: VENTURINI*

16C00141

N. 99

*Ordinanza del 15 gennaio 2016 della Commissione tributaria provinciale di Treviso sul ricorso proposto da Moras Franco contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Treviso ed Equitalia nord S.p.a.*

**Contenzioso tributario - Spese del giudizio - Previsione della condanna alle spese nella fase cautelare.**

- Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156 («Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23»), art. 9, comma 1, lett. f), [n. 2)], nella parte in cui ha introdotto l'art. 15, comma 2-*quater*, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

## COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI TREVISO

### SEZIONE IV

La Commissione Tributaria Provinciale di Treviso, Sezione IV, composta da:

Antonio De Lorenzi, Presidente;

Leopoldo Fogal, Giudice;

Massimo De Bortoli, Giudice;



Visti gli atti del procedimento n. 857/15 riguardante il ricorso presentato da Moras Franco - assistito dai difensori dott. comm. Guido Gasparini Berlingieri, avv. Massimiliano Leonetti, dott. comm. Marco De Marchis - avverso la cartella di pagamento comunicata in data 29 maggio 2015, ricorso notificato alla Agenzia delle Entrate, Direzione provinciale di Treviso e ad Equitalia Nord S.p.a., agente della riscossione e rilevato che Moras Franco, con lo stesso ricorso, ha chiesto la sospensione della cartella impugnata ai sensi dell'articolo 47, decreto legislativo n. 546/92,

#### OSSERVA QUANTO SEGUE

All'udienza del 12 gennaio 2016 questa commissione decideva sulla istanza di sospensione riservandosi di provvedere sulle spese della fase cautelare, provvedimento previsto dall'articolo 15, II comma quater decreto legislativo n. 546/92 come recentemente modificato dal decreto legislativo n. 156/2015.

La riserva veniva assunta perché questa commissione dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 15, II comma *quater* citato, come modificato dal decreto legislativo n. 546/92, per violazione dell'articolo 76 Cost.

In particolare, ritiene che la disposizione normativa che estende la condanna alle spese anche alla fase cautelare sia viziata dall'eccesso di delega.

La legge delega 11 marzo 2014 n. 23 all'articolo 10 stabilisce i principi e criteri direttivi ai quali deve attenersi il Governo nel legiferare in materia di revisione del contenzioso tributario.

Per quanto riguarda, in particolare, le spese del giudizio, l'articolo 10, lettera *b*), n. 11 testualmente prevede "l'individuazione di criteri di maggior rigore nell'applicazione del principio della soccombenza ai fini del carico delle spese del giudizio, con conseguente limitazione del potere discrezionale del Giudice di disporre la compensazione delle spese in casi diversi dalla soccombenza reciproca".

La legge delegata ha puntualmente osservato detta indicazione modificando l'articolo 15, decreto legislativo n. 546/92 che pone, oggi, più stringenti limiti alla compensazione delle spese.

Ma, osserva la commissione, la previsione della condanna alle spese nella fase cautelare non può ritenersi coerente con la *ratio* della legge delega che nulla prevede sul punto.

Pur tenendo presenti i principi elaborati dalla Corte costituzionale in materia (per tutte, la sentenza n. 47/2014), non pare che il silenzio del legislatore delegante sul punto legittimi l'introduzione di una norma, quale quella che è qui censurata, che non rappresenta né un coerente sviluppo logico né un ragionevole completamento dei principi e criteri posti dal delegante.

Occorre, infatti, considerare che:

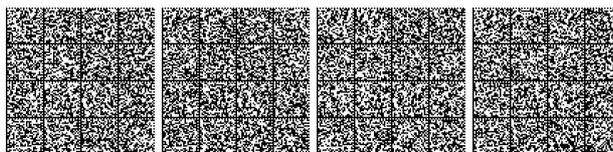
l'articolo 10, della legge delega prevede soltanto di dare maggior rigore al principio della condanna alle spese in caso di soccombenza nel giudizio e, nemmeno implicitamente, allude alle spese della fase cautelare;

l'ordinanza cautelare non è impugnabile nemmeno per ciò che riguarda le spese, in palese contrasto con il "rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente" che il legislatore delegante ha posto come uno degli obiettivi della delega (articolo 10, I comma, legge n. 23/2014);

la condanna alle spese della fase cautelare non è immediatamente esecutiva, diversamente da quanto dispone l'articolo 669 *septies* codice civile (al quale pare essersi ispirata la norma che si censura), con la conseguenza che la condanna alle spese non può avere, di fatto, alcun effetto deterrente sulla proposizione della istanza cautelare e nessun giovamento, quindi, all'"incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria" di cui al I comma, lettera *b*) dell'articolo 10 della legge delega.

La commissione, considerato che la decisione che deve prendere sulle spese nella fase cautelare non può essere assunta indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale prospettata che risulta, perciò, rilevante.

Ritenendo che la stessa questione non sia, alla luce delle considerazioni svolte, manifestamente infondata.



P. Q. M.

*Visto l'articolo 23 della legge n. 87/1953;*

*Sollewa di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, I comma, lettera f), del decreto legislativo n. 156/2015 nella parte in cui, introducendo il comma 2 quater dell'articolo 15, decreto legislativo n. 546/92, prevede che la commissione, con la ordinanza che decide sulla istanza cautelare, decide sulle spese della relativa fase, per violazione, per eccesso di delega, dell'articolo 76 della Costituzione.*

*Ordina, a cura della segreteria, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina, a cura della segreteria, la notificazione della presente ordinanza alle parti e la allegazione della stessa al verbale dell'udienza del 12 gennaio 2016.*

*Ordina, a cura della segreteria, la comunicazione della ordinanza:*

*al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*al Presidente del Senato della Repubblica;*

*al Presidente della Camera dei deputati.*

*Sospende il giudizio in corso limitatamente alla questione delle spese nella fase cautelare.*

Treviso, 15 gennaio 2016

*Il Presidente: ANTONIO DE LORENZI*

16C00142

N. 100

*Ordinanza del 9 marzo 2016 del G.U.P. del Tribunale di Rovereto  
nel procedimento penale a carico di S.I.*

**Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (nella specie: detenzione a fini di spaccio di sostanza stupefacente del tipo eroina) - 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 PENALE DI ROVERETO

UFFICIO DEL GIUDICE DELL'UDIENZA PRELIMINARE

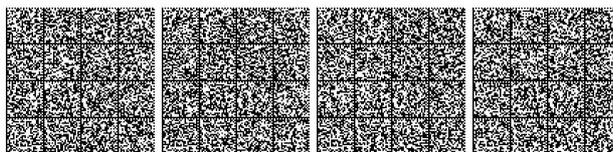
Ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale - art. 23, legge n. 87 del 1953.

*1. Premessa: il fatto oggetto di giudizio.*

In data 27 settembre 2015, S.I., cittadino extracomunitario originario del ..., privo di fissa dimora in Italia, veniva arrestato in flagranza di reato, all'atto del suo arrivo alla stazione ferroviaria di Rovereto (TN), per aver illecitamente detenuto e trasportato sostanza stupefacente di tipo eroina contenuta in tre ovuli, occultati nella propria persona a mezzo di ingestione. Condotta in ospedale veniva prima sottoposto, col suo consenso, a TAC dell'addome, che evidenziava la presenza di corpi estranei e poi veniva indotta l'evacuazione.

A mezzo di relazione tecnica eseguita il 3 ottobre 2015 presso il laboratorio analisi sostanze stupefacente dei Carabinieri di Laives (BZ) si misurava il peso lordo di gr. 58,291 della sostanza stupefacente in questione e si accertava l'ottimo principio attivo medio del 31,60%, pari a complessivi mg. 18.447, che consentono di ricavare n. 738 dosi medie singole efficaci (secondo le indicazioni del decreto ministeriale 11 aprile 2006).

All'esito della convalida dell'arresto il giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Rovereto, con ordinanza del 29 settembre 2015 disponeva la misura cautelare della custodia in carcere, ritenendo sussistente il pericolo



di commissione di reati della stessa specie, a norma dell'art. 274, lettera c) c.p.p., desumendolo dalla quantità, qualità e tipologia di sostanza detenuta, dalle modalità di occultamento, dal denaro detenuto senza alcuna plausibile giustificazione in ordine ad un'origine lecita, da un recente arresto in flagranza per un analogo fatto e da quanto osservato dagli inquirenti in occasione di un precedente viaggio a Rovereto il 15 settembre 2015 (con incontro con altri extracomunitari già denunciati per reati analoghi). Riteneva, infine, il giudice per le indagini preliminari che, in ragione della gravità oggettiva del reato e del limite edittale minimo previsto dalla legge per la pena detentiva (anni 8 di reclusione), si dovesse, da un lato, escludere in radice la possibilità di concessione in giudizio della sospensione condizionale della pena e, dall'altro, ritenere che la pena concreta irrogata in giudizio sarebbe stata senz'altro superiore alla soglia dei 3 anni di reclusione.

Emesso decreto di giudizio immediato, a norma dell'art. 453, comma 1 c.p.p., l'imputato formalizzava tempestiva richiesta di rito abbreviato, a norma dell'art. 458 c.p.p. All'udienza del 21 gennaio 2016, all'esito della discussione, questo giudice sollevava d'ufficio la presente questione di legittimità costituzionale.

Come emerge con chiarezza da quanto sopra esposto il processo non presenta alcuna difficoltà ordine all'accertamento della responsabilità penale dell'imputato, neppure contestata dalla difesa che si è limitata a richiedere la condanna alla pena minima possibile (per la pena detentiva anni 3, mesi 6 e giorni 20 di reclusione, previa applicazione della riduzione massima di un terzo per la concessione delle attenuanti generiche sulla pena edittale minima, e successiva riduzione di un ulteriore terzo per il rito). Invero, alla luce degli elementi di prova raccolti nelle indagini preliminari, non può esservi alcun dubbio che l'imputato abbia svolto il classico ruolo di corriere tra il fornitore e i piccoli spacciatori c.d. da strada., operanti sulla piazza di Rovereto, della sostanza stupefacente di cui è stato trovato in possesso.

Più problematica è, invece, la precisa qualificazione del reato contestato, ai sensi del primo ovvero del quinto comma dell'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 che ha un'eccezionale incidenza sulla pena in concreto applicabile, perché dalla pena da 8 a 20 anni di reclusione e da € 25.822,00 ad € 258.228,00 di multa, prevista nel primo comma, si passa alla pena, di gran lunga inferiore, da 6 mesi a 4 anni di reclusione e da € 1.032,00 ad € 10.329,00 di multa, prevista nel quinto comma.

Prima di affrontare il merito della questione è tuttavia opportuno ripercorrere, col particolare riferimento alle pene previste, il recente e disordinato avvicinarsi di interventi legislativi e della Corte costituzionale sull'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, che hanno reso particolarmente complessa persino la mera ricognizione del testo di legge attualmente vigente.

#### *1.1 (segue): la ricostruzione del diritto vigente.*

Il diritto vigente è il risultato della seguente evoluzione normativa:

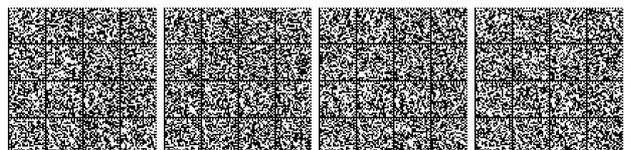
1. Il testo unico stupefacenti, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (c.d. legge Jervolino-Vassalli, di seguito t.u.), come è noto, distingueva in modo netto i reati aventi ad oggetto le droghe pesanti, di cui alle tabelle I e III (tra le quali l'eroina) dalle droghe c.d. leggere, di cui alle tabelle II e IV, prevedendo trattamenti punitivi molto diversi per le condotte descritte in alternativa al comma 1: la reclusione da 8 a 20 anni e la multa da € 25.822,00 ad € 258.228, nel primo caso; la reclusione da 2 a 6 anni e la multa da € 5.164,00 ad € 77.468,00, nel secondo caso (comma 4).

Al comma quinto era poi prevista un'attenuante ad effetto speciale per entrambi i reati per il caso in cui il fatto fosse di lieve entità, con previsione di pene ancora distinte: la reclusione da 1 a 6 anni e la multa da € 2.582,00 ad € 25.822,00, per le droghe c.d. pesanti e la reclusione da 6 mesi a 4 anni e la multa da € 1.032,00 ad € 10.329,00, per le droghe c.d. leggere.

2. La legge n. 49/2006 (c.d. legge Fini-Giovanardi, che ha convertito il d.l. n. 272/2005) ha compiuto una riforma sistematica della materia sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto quello sanzionatorio e, per ciò che qui più interessa, ha soppresso la distinzione tra droghe leggere e pesanti, riunificando i due distinti reati in unico, reato, punito con la pena della reclusione da 6 anni a 20 anni e della multa da € 26.000,00 ad € 260.000,00. Nel caso di ricorrenza dell'attenuante del fatto di lieve entità la pena prevista è quella della reclusione da 1 a 6 anni e della multa da € 3.000,00 ad € 26.000,00.

Pertanto, la riunificazione tra droghe leggere e droghe pesanti ha in concreto comportato la sostanziale equiparazione verso l'alto del trattamento punitivo, mediante l'estensione delle pene previste originariamente per le droghe pesanti anche alle droghe leggere (salvo la contenuta riduzione del limite edittale minimo della sola pena detentiva, portato da 8 a 6 anni di reclusione).

Per controbilanciare l'estremo rigore di questa innovativa scelta di politica criminale, è stata introdotta la possibilità, per il caso di fatti di lieve entità commessi da tossicodipendenti, di sostituire la pena col lavoro di pubblica utilità



(cfr: art. 73, comma 5-bis, t.u., misura poi estesa, a date condizioni, anche ai reati comuni commessi da tossicodipendenti, mediante l'introduzione del comma 5-ter, ad opera del d.l. 78/2013).

3. Col decreto-legge n: 146/2013 (convertito con legge n. 10/2014) il legislatore ha poi trasformato la circostanza attenuante del fatto di lieve entità in reato autonomo (secondo le convincenti e diffuse argomentazioni di Cass., 08,01.2014 n. 14288, rv. 259057, subito condivise da numerosissime sentenze di legittimità e, perciò, assurte al rango di diritto vivente), ritoccando al ribasso il limite edittale massimo della sola pena detentiva, portandolo da 6 a 5 anni di reclusione.

L'intervento è stato espressamente disposto in considerazione della "straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure per ridurre con effetti immediati il sovraffollamento carcerario, in particolare, sul versante della legislazione penale in materia (...) di reati concernenti le sostanze stupefacenti" (cfr: primo ritenuto del preambolo). Come è noto l'emergenza carceraria è divenuta non più procrastinabile a seguito della condanna del nostro paese per la violazione dell'art. 3 della CEDU, che vieta le pene o i trattamenti inumani e degradanti, per la mancanza dello spazio minimo all'interno della cella, con la sentenza pilota della Corte EDU, 8 gennaio 2013, Torreggiani-c. Italia, la quale avendo accertato il "carattere strutturale e sistemico" del grave sovraffollamento carcerario, aveva concesso un termine di un anno per adottare le misure necessarie per porre rimedio alla situazione.

Dalla relazione governativa emerge chiaramente come principale scopo della trasformazione in reato autonomo della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, fosse quello di sottrarla al bilanciamento con circostanze aggravanti (in particolare con la recidiva, assai frequente in questa materia), col rischio, in caso di giudizio di equivalenza o prevalenza delle aggravanti, dell'applicazione delle più rigorose pene previste per i reati maggiori.

4. È su questo dato normativo che si innesta la sentenza della Corte costituzionale n. 32/2014 che ha dichiarato l'incostituzionalità degli articoli 4-bis e 4-vicies ter del decreto-legge n. 272/2005 (inseriti dalla legge di conversione) che avevano profondamente modificato il t.u., per violazione dell'art. 77, comma 2 Cost. e, in particolare, perché adottati "in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione", a causa del difetto di omogeneità e, quindi di nesso funzionale tra decreto-legge e legge di conversione. Un vizio, dunque, relativo alla fonte e non al contenuto, tanto radicale da far ritenere le disposizioni di legge illegittime adottate "in una situazione di carenza di potere" e, come tali, inidonee "ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa".

Su questa premessa la Corte ha ritenuto che a seguito della dichiarazione di incostituzionalità tornano "a ricevere applicazione l'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente le modifiche apportate con le disposizioni impugnate", ossia nella formulazione di cui alla legge Jervolino-Vassalli (cfr: § 5 del considerando in diritto). L'indicato effetto di riviviscenza viene, inoltre, argomentato sulla base degli obblighi di penalizzazione imposti dalla normativa dell'Unione europea, con la decisione quadro n. 2004/757/GAI, "che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli articoli 11 e 117 Cost."

Altra precisazione della Corte che merita di essere sottolineata, è che gli effetti della sentenza "non riguardano in alcun modo la modifica disposta con il decreto-legge n. 146 del 2013 (...), in quanto stabilita con disposizione successiva a quella qui censurata e indipendente da quest'ultima" (cfr: § 3 del considerando in diritto). Si deve pertanto ritenere che il comma quinto del cit. art. 73 non sia stato investito della declaratoria di incostituzionalità.

5. Infine, col decreto-legge 36/2014 (convertito con legge n. 79/2014) si è posto rimedio alla grave emergenza creata dalla pronunzia della Corte costituzionale sopra citata, che aveva in sostanza azzerato tutti gli aggiornamenti delle tabelle, con inserimento di numerosissime nuove sostanze stupefacenti, avvenuti sulla base della legge Fini-Giovanardi, dichiarata incostituzionale, determinando corrispondenti *abolitiones criminis* (i dubbi interpretativi al riguardo, affacciatesi soprattutto in dottrina, sono stati definitivamente fugati da Cass., Sez. Un., 26 febbraio 2015, n. 29316, rv. 264264), ripristinando tutti gli aggiornamenti nel frattempo intervenuti nonché l'originaria classificazione in distinte tabelle per le droghe c.d. pesanti e leggere.

Nel contempo, la legge di conversione ha ulteriormente modificato al ribasso le pene previste per l'autonomo reato di cui all'art. 73, comma 5 tu., prevedendo la reclusione da 6 mesi a 4 anni e la multa da € 1.032,00 ad € 10.329,00, senza distinguere tra droghe pesanti e leggere. In tal caso, quindi, la riduzione di pena ha investito non solo il limite edittale massimo ma anche quello minimo e non solo la pena detentiva ma anche quella pecuniaria.

Solo apparentemente, tuttavia, si tratta di una scelta politico criminale omogenea a quella della legge Fini-Giovanardi, per tre fondamentali ragioni.

In primo luogo, la distinzione tra droghe pesanti e leggere non è toccata per i reati maggiori, previsti dall'art. 73, commi 1 e 4, testo unico e con ciò è chiaramente confermata, anche attraverso il ripristino della vecchia classificazione in 4 tabelle. In secondo luogo, la legge n. 79 del 2014 ha modificato anche l'art. 75, t.u., dedicato all'illecito amministrativo della detenzione di stupefacenti per farne uso personale, prevedendo distinti limiti edittali per le sanzioni amministrative a seconda che la condotta abbia ad oggetto droghe pesanti o leggere. In terzo luogo e soprattutto, in caso



di ricorrenza del reato minore (fatto di lieve entità) se è vero che la rilevanza della distinzione è stata espressamente negata, tuttavia il trattamento punitivo è rivisto al ribasso con la previsione, anche per le droghe pesanti, della stessa pena originariamente (dalla legge c.d. Jervolino-Vassalli) prevista per le droghe leggere mentre, come si è visto, la legge Fini-Giovanardi, aveva piuttosto esteso le pene previste per le droghe pesanti a quelle leggere.

All'esito di questa tortuosa evoluzione normativa il testo vigente dell'art. 73, testo unico è ricostruibile nel senso che i commi 1, 2, 3 e 4 sono quelli di cui alla legge Jervolino-Vassalli, mentre i commi 5 e 5-bis sono quelli rispettivamente emendati ed inseriti con legge n. 79/2014 (di conversione del d.l. n. 36/2014).

*1.2 (segue): l'incoerenza sistematica del diritto vigente.*

Ciò posto, si può affermare, che oggi i fatti di lieve entità, non importa se afferenti a droghe pesanti o leggere, sono in linea di principio puniti e trattati al di fuori del circuito carcerario, considerando i limiti edittali di pena previsti, che consentono l'ampio ricorso alla sospensione condizionale e alle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario, nonché la possibilità di sostituzione col lavoro di pubblica utilità, a norma dell'art. 73, comma 5-bis tu.

Questa nuova direttrice di politica criminale, condivisibile perché congruente col principio di *extrema ratio*, trova conferma anche in sede cautelare, perché la nuova pena massima di anni 4 di reclusione preclude alla radice la possibilità di disporre la custodia in carcere, per difetto del presupposto generale previsto dall'art. 280, comma 2, codice di procedura penale (pena della reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni, limite così fissato dal decreto-legge n. 78 del 2013). Anzi, l'ultimo ritocco della pena massima (da 5 a 4 anni di reclusione) appare funzionale proprio a questo obiettivo, di precludere in assoluto il ricorso alla custodia cautelare in carcere, al fine di contenere il grave problema del sovraffollamento carcerario e si può senz'altro ritenere che sia stato una tra le misure più efficaci a ridurre in modo significativo la popolazione carceraria.

La medesima direttrice di politica criminale è poi ulteriormente confermata da nuovi istituti nel frattempo entrati in vigore, quali la messa alla prova per maggiorenni e la causa di non punibilità per particolare irrilevanza del fatto, previsti rispettivamente dai nuovi articoli 168-bis e 131-bis c.p., entrambi applicabili al reato minore di cui all'art. 73, comma 5, t.u., proprio grazie al minore limite edittale massimo della pena detentiva oggi prevista (essendo applicabili a reati puniti con la pena detentiva non superiore nel massimo, rispettivamente a 4 e 5 anni).

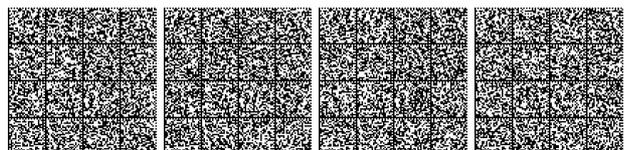
Opposta è, invece, la direttrice di politica criminale seguita per il reato maggiore avente ad oggetto le droghe pesanti, poiché la pena edittale minima di anni 8 di reclusione preclude, nella generalità dei casi non solo la sospensione condizionale della pena ma anche le misure alternative per la pratica impossibilità di contenere in concreto la pena sotto la soglia di 3 anni (*cf.* art. 47, ordinanza pen.), pur considerando la congiunta riduzione di pena per la concessione delle circostanze attenuanti generiche e per riti speciali a contenuto premiale.

Anche nella materia delle misure cautelari proprio l'elevatissimo limite edittale minimo spinge per forza di cose ad un ampio ricorso alla custodia in carcere, perché, sul piano generale, attesta che il reato in parola è, nella valutazione del legislatore, tra i più gravi in assoluto e, sul piano tecnico, rende pressoché automatiche le necessarie previsioni secondo le quali in giudizio non sarà concessa la sospensione condizionale della pena e sarà irrogata una pena concreta superiore ai 3 anni di reclusione.

Ad ogni modo il rapporto tra i commi 1, 4 e 5 dell'art. 73, testo unico evidenzia, come la dottrina non ha mancato subito col rilevare, una grave incoerenza sistematica, perché non si capisce davvero perché per il fatto lieve non sia prevista alcuna distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere che, invece, è prevista non solo per i fatti non lievi ma anche per l'illecito amministrativo della detenzione per uso personale di cui all'art. 75 t.u. Insomma, non si può in effetti negare che sia intimamente contraddittorio determinare in astratto le pene previste per i reati maggiori e le sanzioni amministrative per l'illecito amministrativo alla luce di questa distinzione e non, invece, per il reato minore.

La scelta di ripercorrere in via analitica le varie tappe dell'evoluzione normativa risponde allo scopo di far emergere come questa contraddittorietà è in buona sostanza il frutto non di una precisa e ponderata scelta di politica criminale compiuta dal legislatore, ma del disordinato-succedersi degli eventi e della necessità di provvedere in via d'urgenza. Infatti, la legge n. 79 del 2014, di conversione del decreto-legge n. 36 del 2014, alla quale è imputabile come si è visto questa contraddizione, non costituisce una riforma di sistema ma è dominata dalla necessità ed urgenza di far fronte a due distinte e concorrenti emergenze particolarmente impellenti: quella originata dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 32 del 2014 e quella del sovraffollamento carcerario. Il problema è che una volta risolta l'urgenza, il tema di una riforma complessiva dei reati relativi agli stupefacenti, è subito scomparso dall'agenda politica.

L'indicata disarmonia sistematica, ad avviso di questo giudice, non integra di per sé solo un vizio di legittimità costituzionale, non potendosi ravvisare alcun obbligo costituzionale di distinzione tra le varie tipologie di sostanze stupefacenti, neppure alla luce del diritto europeo, che si limita, in realtà, a fornire una mera indicazione di massima favorevole alla distinzione, nel fissare norme minime di incriminazione, come si avrà modo di vedere più diffusamente in seguito.



Va, infatti, affermata con forza la distinzione tra norme inopportune, imperfette o comunque criticabili, anche sotto il profilo della coerenza sistematica e norme, invece, illegittime perché contrastanti con la Costituzione. Insomma, il trattamento punitivo unitario tra droghe leggere e droghe pesanti di cui al comma 5 dell'art. 73 t.u., in rapporto al trattamento distinto di cui ai precedenti commi 1 e 4, non integra ancora un vero e proprio vizio di legittimità costituzionale.

Il discorso però cambia se questa incoerenza sistematica si traduce, in modo vincolante per il giudice, in gravi sperequazioni punitive, nel senso che casi assimilabili, quanto a gravità di offesa, sono in concreto puniti con pene molto diverse tra loro e che casi molto diversi sono, invece, puniti tutti con la stessa pena.

Ciò dipende evidentemente dai limiti edittali di pena previsti per le varie ipotesi.

Questo problema non si pone per le droghe leggere perché, come si è visto, i limiti edittali di pena previsti ai commi 4 e 5 dell'art. 73 t.u., rispettivamente per il reato maggiore e minore, in larga misura si sovrappongono, così rendendo possibile per il giudice modulare la pena sulla concreta offensività della condotta tenuta, a prescindere dalla qualificazione formale del fatto in termini di lieve entità. A dir meglio il legislatore ha valutato che l'integrazione del reato maggiore non implica necessariamente una pena radicalmente diversa rispetto a quella prevista per il reato minore, sulla base della realistica presa d'atto che nelle inevitabili zone di confine i casi concreti tipicamente presentano un contenuto offensivo sostanzialmente omogeneo. Questa valutazione è sorretta razionalmente dalla considerazione che i due reati sono identici riguardo alla condotta punita e l'unica differenza è data dal grado di offesa, sicché è del tutto ragionevole ipotizzare una forte omogeneità offensiva tra le condotte più gravi del fatto lieve e le condotte meno gravi del fatto non lieve. Infatti, se il fatto punito è identico quanto a condotta e colpevolezza e l'elemento distintivo risiede in un concetto, quale la graduazione dell'offesa, che esprime una progressiva intensificazione di gravità, dal fatto meno a quello più grave, senza soluzione di continuità, è gioco forza ritenere che le classi di fatti immediatamente prima ed immediatamente dopo il confine tra le due ipotesi, presentino contenuti offensivi sostanzialmente omogenei.

Ma totalmente diversa è la situazione normativa per le droghe c.d. pesanti, perché il limite edittale minimo di 8 anni di reclusione, previsto per il reato maggiore, è addirittura pari al doppio del massimo previsto per il reato minore, tanto che la distinzione tra fatto lieve e non lieve assume una valenza drammatica per la determinazione della pena in concreto. È proprio questa eccessiva ed irragionevole distanza tra le pene previste per ipotesi per definizione confinanti a creare problemi di legittimità costituzionale, sotto diversi profili, perché impone al giudice di punire con pene molto diverse tra loro casi sostanzialmente omogenei quanto a contenuto offensivo e, comunque, con pene manifestamente sproporzionate in eccesso in un numero relevantissimo di condotte.

Per il momento basti osservare come quel limite edittale minimo di pena fosse originariamente previsto dalla legge Jervolino-Vassalli, ora rivissuta in *parte qua* per effetto dell'intervento della Corte costituzionale, in un contesto normativo affatto diverso, perché il fatto di lieve entità prevedeva solo una circostanza attenuante e non un reato autonomo e perché la pena massima per il fatto di lieve entità avente ad oggetto droghe pesanti era di 6 e non di 4 anni di reclusione.

Sotto il primo punto di vista, la configurazione del fatto lieve come semplice circostanza attenuante, imponeva di considerare la pena di cui al comma 1 dell'art. 73 testo unico prevista, in linea di principio, per tutti i fatti di reato, anche quelli qualificabili in termini di lieve entità, tanto è vero che quella pena ad essi si applicava sulla sola base del riconoscimento di una circostanza aggravante prevalente o equivalente all'attenuante. La doverosa presa d'atto che quei limiti edittali erano eccessivi rispetto a numerosi casi in grado di integrare il reato, aveva indotto il legislatore a prevedere una circostanza attenuante ad effetto speciale, secondo una tecnica seguita anche per numerosi delitti previsti nel codice (*cf.*, ad es., artt. 311, 323-*bis*, 609-*bis* u.c., 648 cpv. c.p.).

Viceversa, oggi, la configurazione come reato autonomo esclude che la pena prevista nel comma 1 del cit. art. 73, possa essere considerata come prevista in astratto anche per i fatti di lieve entità, al quale invece può essere applicata la sola pena prevista dal comma 5, eventualmente aumentata per la ricorrenza di circostanze aggravanti. Come si è visto, la *ratio* della trasformazione del fatto lieve in reato autonomo risiede proprio nella volontà del legislatore di escludere sempre per questi fatti le più gravi pene previste per i reati maggiori. Insomma, la distinzione tra le due ipotesi è ora certamente più netta, già a livello di previsione astratta.

Sotto il secondo punto di vista, se è vero che anche la disciplina originaria prevedeva una notevole distanza tra pena massima prevista per il fatto di lieve entità (anni 6 di reclusione) e pena minima per il reato base (anni 8 di reclusione), è pur vero che è una distanza molto minore, pari alla metà di quella attuale, che, contrariamente alla distanza oggi prevista, non espropriava totalmente il giudice dalla possibilità di modulare la pena sulla base del concreto contenuto offensivo della condotta illecita posta in essere.

Infatti, laddove il giudice ritenga che il fatto alla sua attenzione, pur non potendo essere ricondotto al fatto di lieve entità, esprima comunque una gravità in concreto di poco superiore e, pertanto, tale da non giustificare la rigorosa pena minima prevista dal comma primo, attraverso il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche e l'applicazione dello sconto massimo previsto (un terzo), può pervenire ad una pena detentiva minima di anni 5 e mesi 4 di reclusione.



Ebbene, questa pena, è inferiore alla pena massima prevista per l'attenuante nel sistema originario (anni 6 di reclusione) e cosa era garantita la minima ragionevolezza e la proporzionalità del trattamento punitivo nel suo complesso, attraverso il prudente esercizio dei poteri discrezionali del giudice. Oggi, invece, quella pena è ancora di molto superiore alla pena massima prevista per i fatti di lieve entità (4 anni di reclusione) e, pertanto, il potere discrezionale del giudice, pur esercitato nella sua massima estensione, non è in grado di evitare evidenti sperequazioni punitive tra fatti dal contenuto offensivo omogeneo.

## 2. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza del presente dubbio di legittimità costituzionale impone l'espressa motivazione che questo giudice debba fare applicazione dell'art. 73, comma 1 t.u. e non, invece, del comma quinto.

Come già si è avuto modo di notare i due reati sono in tutto identici salvo l'elemento, descritto nel comma 5 della lieve entità del fatto "per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze", che sono elementi che non incidono sull'obiettività giuridica e sulla struttura della fattispecie previste come reato, ma attribuiscono ad esse una minore valenza offensiva.

In buona sostanza una distinzione tanto rilevante, non solo con riferimento alla pena applicabile, ma anche a numerosi ed assai significativi effetti indiretti di disciplina (la prescrizione, le misure cautelari, la messa alla prova per maggiorenni e la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, per citare solo i più rilevanti), viene rimesso al prudente apprezzamento del giudice riguardo al caso concreto.

È ben nota, peraltro, la ricca elaborazione dottrinale e giurisprudenziale che ha consentito di superare o comunque contenere entro limiti accettabili il deficit di determinatezza della formula legale, negativamente apprezzabile rispetto al requisito di tassatività desumibile dall'art. 25, comma 2 Cost. Alla stregua della giurisprudenza in questione si può affermare che la lieve entità del fatto va accertata sulla base di un giudizio globale, di carattere oggettivo e soggettivo, diretto a valutare la concreta offensività del reato, in particolare mediante un'analisi congiunta e complessiva di tutti i parametri legislativi.

Nella prassi applicativa, peraltro, è assai frequente un rilievo preminente assegnato al criterio quantitativo che può trovare una sua giustificazione razionale nell'osservazione che si tratta di un criterio che, da un lato, è tipicamente oggetto non solo di prova certa ma anche misurabile in modo preciso, a mezzo della consulenza tossicologica sullo stupefacente sequestrato e, dall'altro, ha diretta correlazione con il grado di intensità dell'offesa al bene giuridico protetto, essendo evidente che a quantità maggiori di sostanze stupefacenti corrisponde un'offesa maggiore dei beni della salute e dell'ordine pubblico. Si tratta cioè di un criterio che, a differenza degli altri, si mostra particolarmente adatto a misurare in termini precisi e perciò razionalmente controllabili, il grado dell'offesa della condotta in concreto posta in essere, attraverso il riferimento ai mg. di principio attivo di sostanza stupefacente, oggetto materiale della condotta, ed il corrispondente numero di dosi ricavabili.

Si aggiunga che questo ruolo privilegiato ha potuto storicamente giovare su precisi agganci normativi, sia pure mutevoli nel corso del tempo.

Così all'indomani dell'entrata in vigore del t.u. si sono subito diffuse elaborazioni giurisprudenziali che assumevano il parametro della dose media giornaliera come mezzo per determinare la quantità massima compatibile col fatto lieve, normalmente espressa in alcuni multipli. L'abrogazione referendaria della dose media giornaliera ha determinato il venir meno di questi indirizzi che, però, si sono subito riproposti all'indomani dell'entrata in vigore della legge c.d. Fini-Giovanardi che, come è noto, ha inserito all'interno della norma incriminatrice di illecita detenzione (*cf.* art. 73, comma 1-*bis* t.u.) un rinvio ai limiti massimi, suddivisi per singole sostanze, stabiliti da apposito decreto ministeriale, della quantità di stupefacente la cui detenzione poteva presumersi ad uso esclusivamente personale, in concreto poi fissati con decreto ministeriale 11.04.2006 (in *Gazzetta Ufficiale* 24.04.2006, n. 95).

Solo apparentemente questo riferimento normativo venuto meno per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014, perché se vero che scomparso dalla norma incriminatrice, è stato subito ripristinato dalla legge n. 79 del 2014, con la sostanziale medesima funzione di criterio di accertamento della destinazione ad un uso non esclusivamente personale dello stupefacente illecitamente detenuto, sia pure collocandolo nell'art. 75 t.u. Infatti, il nuovo comma 1-*bis* dell'art. cit., impone ora di tenere conto, ai fini dell'accertamento della destinazione ad uso esclusivamente personale, della circostanza che la quantità di stupefacente non sia superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della salute.

In dettaglio il decreto ministeriale 11 aprile 2006 ha fissato, per l'eroina, in mg. 25 il quantitativo di principio attivo, corrispondente alla c.d. dose, media singola e in mg. 250 il limite massimo che, in linea di principio, può essere considerato come detenuto ad uso personale.



Per ciò che può valere, a margine di un locale incontro di formazione immediatamente successivo all'entrata in vigore della legge Fini-Giovanardi ed in risposta alle pressanti richieste delle forze dell'ordine circa un'indicazione precisa, sul piano quantitativo, del confine tra fatto di lieve entità e non (allora rilevante per la distinzione tra arresto obbligatorio e facoltativo in flagranza di reato), si è proposto di applicare, in via puramente indicativa, un moltiplicatore di 10 per le droghe c.d. pesanti (e di 30 per quelle c.d. leggere) al quantitativo massimo indicato nel d.m.

In sede di giudizio, poi, il Tribunale di Rovereto si è sempre attenuto a questa indicazione, salvo casi del tutto eccezionali nei quali, per ulteriori particolari circostanze proprie del caso concreto (stato di tossicodipendenza dell'imputato, particolari modalità di detenzione, ecc...), si fosse ritenuto che parte dello stupefacente detenuto fosse destinato in realtà anche ad un uso personale. Anche in tali casi, tuttavia, non si è mai ritenuto un fatto di lieve entità, per le droghe pesanti, in presenza di un quantitativo di 30 volte superiore a quello indicato dal d.m. cit. (dunque, per l'eroina sino ad un limite massimo di 7.500 mg. di principio attivo).

Anche il c.d. diritto vivente evincibile dai consolidati orientamenti della Cassazione è sostanzialmente omogeneo, prendendo per ora in considerazione solo le pronunzie antecedenti alla trasformazione del fatto di lieve entità in reato autonomo.

Due sono, infatti, le massime ricorrenti al riguardo, consolidate sotto la vigenza della legge Fini-Giovanardi, ma che trovano origine in orientamenti ben più risalenti.

In base alla prima il fatto di lieve entità "può essere riconosciuto solo in ipotesi di minima offensività penale della condotta, deducibile sia dal dato qualitativo e quantitativo, sia dagli altri parametri richiamati dalla disposizione (mezzi, modalità, 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" (Cass. Sez. Un. 24.06.2010, n. 35737, rv. 247911 e, da ultimo, Cass., 19.09.2013, n. 39977, rv. 256610). Dalla lettura delle motivazioni delle pronunzie, si evince che dietro questa formula linguistica, in sé generica, si cela la preminenza in realtà assegnata al dato quantitativo, ritenuto di per sé in grado di escludere il fatto lieve, nel caso superi determinate soglie, pur in presenza di ulteriori circostanze favorevolmente valutabili per l'imputato (nella sentenza da ultimo citata è stato ritenuto preclusivo il possesso di 9 grammi lordi di eroina custoditi in 5 ovuli ingeriti; per analoga decisione, riferita alla vendita in distinte occasioni di 200 pasticche di ecstasy *cf.* Cass., 22.12.2011, n. 6732, rv. 251942).

A conferma di quanto affermato va sottolineato che del tutto analogo era il rilievo attribuito al criterio quantitativo già in Cassazione Sez. Un. 21.06.2000, n. 17, rv. 216668, non a caso massimata in modo identico sul punto (nella specie 30 grammi lordi di cocaina, corrispondenti a 300 dosi, *cf.* pg. 65 ss. della motivazione).

In base alla seconda, l'ipotesi del fatto di lieve entità è "configurabile nelle ipotesi di c.d. piccolo spaccio, che è caratterizzato per una complessiva minore portata dell'attività dello spacciatore e dei suoi eventuali complici, con una ridotta circolazione di merce e di denaro nonché di guadagni limitati e che ricomprende anche la detenzione di una provvista per la vendita che, comunque, non sia superiore — tenuto conto del valore e della tipologia della sostanza stupefacente — a dosi conteggiate a decine" (*cf.* da ultimo e tra le tante Cass., 18.07.2013, n. 5410990, rv. 256609).

Alla luce dei criteri sopra esposti appare indiscutibile che il caso in esame, relativo come già si è precisato, al trasporto e alla detenzione a fine di spaccio di mg. 18.447 di principio attivo, corrispondenti a ben n. 738 dosi medie singole efficaci, esula dal fatto di lieve entità, a maggior ragione se si considera che anche le modalità dell'azione non appaiono valutabili in senso favorevole all'imputato, perché l'occultamento in ovuli ingeriti, con l'accettazione di gravi rischi per la salute e persino per la vita in caso di rottura degli ovuli, è piuttosto indicativo di gravità del reato e di capacità a delinquere del reo.

### 2.1 (segue): *impraticabilità di correttivi in via interpretativa.*

La conclusione sopra raggiunta deve essere mantenuta ferma, anche alla luce del diritto vigente che si caratterizza, come si è visto, per tratti distintivi di forte novità, rispetto al dato normativo sul quale si sono formati indirizzi interpretativi sopra esposti.

In termini generali potrebbe apparire attraente la prospettiva di modificare verso l'alto il confine tra reato minore e reato maggiore, valorizzando l'innovativa qualificazione normativa in termini di reato autonomo, e non più di semplice circostanza attenuante, ed i modificati limiti edittali di pena.

In effetti, l'assoluto rilievo dei principi di offensività, ragionevolezza e proporzione della pena, anche sul piano interpretativo, più volte affermato con forza dalla giurisprudenza costituzionale (*cf.*, quanto al primo, Corte cost., n. 333 del 1991, n. 133 del 1992, n. 360 del 1995 e n. 296 del 1996, per citare i precedenti in tema di reati in materia di stupefacenti) unitamente all'assoluto rigore della pena minima prevista dal comma 1 dell'art. 73 t.u., potrebbe indurre l'interprete a fissare questo confine nel senso di ravvisare il reato maggiore solo nei casi in cui quella pena appaia proporzionata al concreto contenuto offensivo del fatto e, ritenere, invece, sempre integrato il fatto di lieve entità in



caso contrario. Se si ritiene la pena minima di anni 8 di reclusione sproporzionata in eccesso per una certa classe di fatti concreti, in presenza di un reato “minore” ancillare e di una distinzione legale tra le due fattispecie che assicura un ampio margine di discrezionalità al giudice, si può sostenere che il giudice abbia l’obbligo di definire la tipicità del reato maggiore in conformità ai principi di proporzione della pena, ragionevolezza ed offensività, facendo refluire nel reato minore tutti i casi concreti per i quali quella pena sarebbe eccessiva.

Si tratterebbe di un mutamento di prospettiva radicale, perché si finirebbe col ravvisare il fatto di lieve entità nella generalità dei casi ed il reato maggiore in casi statisticamente del tutto limitati, mentre secondo i principi interpretativi sino ad ora adottati è esattamente il contrario.

Un’operazione simile è stata proposta da autorevole dottrina a margine ed in parziale critica ad una delle pronunzie più rilevanti, nel recente passato, della Corte costituzionale in materia di trattamento punitivo. Il riferimento è alla sentenza n. 68 del 2012 che, come è noto, ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 630 c.p. nella parte in cui, nel determinare la pena per il sequestro di persona a scopo di estorsione, non consente l’applicazione della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, prevista dall’art. 311 del codice penale per l’analogo reato del sequestro di persona a scopo eversivo o di terrorismo di cui all’art. 289-bis del codice penale. Ebbene la dottrina in questione ha osservato come la giusta valorizzazione dell’obbligo di interpretazione costituzionalmente conforme, unitamente alla pena minima prevista di eccezionale rigore (anni 25 di reclusione), avrebbe potuto consigliare un’interpretazione restrittiva del precetto e, in particolare, dello scopo di estorsione tale da escludere l’integrazione del reato nel caso concreto che ha originato la decisione della Consulta (si trattava di un sequestro realizzatosi per un limitato periodo di tempo e finalizzato ad ottenere l’adempimento di un pregresso accordo illecito), con conseguente inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta.

A ben vedere, però, è una via di uscita impraticabile in questo caso non solo perché in evidente contraddizione col dato normativo della riduzione della pena massima prevista per il fatto di lieve entità avente ad oggetto droghe pesanti, che sembra confermare con forza la volontà del legislatore di confinare l’ipotesi del fatto lieve a casi marginali, ma soprattutto perché non in grado in realtà di risolvere il prospettato dubbio di costituzionalità ed anzi foriero di ulteriori e più gravi problemi di legittimità costituzionale, per tre distinte ragioni.

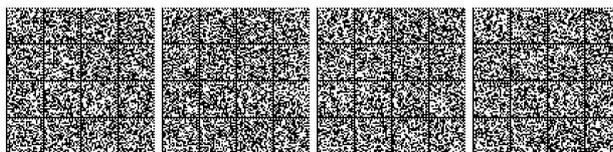
Anzitutto si rischia di riproporre in modo drammatico il problema della scarsa determinatezza della descrizione del fatto tipico, incentrato sulla nozione di fatto di lieve entità, perché una volta ritenuti non più applicabili i consueti criteri interpretativi ormai consolidati, la distinzione tra le due ipotesi sarebbe in sostanza riservata a soggettivi giudizi di proporzionalità della pena dei singoli giudici, necessariamente mutevoli a seconda delle sensibilità e delle appartenenze ideologiche di ciascuno, con sostanziale violazione delle istanze garantistiche sottese ai principi di certezza del diritto e di legalità di cui all’art. 25, comma 2 Cost. Insomma, il rischio di forti sperequazioni punitive, anziché diminuire, finirebbe inevitabilmente col crescere esponenzialmente.

In secondo luogo, qualunque sia il confine stabilito tra i due reati resterebbe l’assoluta irragionevolezza, con concreta violazione del principio di uguaglianza, di punire con una pena massima di anni 4 di reclusione il fatto che si collochi al limite superiore di gravità del fatto lieve e con una pena minima di anni 8 di reclusione il fatto che si colloca al limite inferiore di gravità del fatto non lieve che, dal punto di vista del concreto contenuto offensivo, è del tutto omologo al precedente. Esemplicando, se anche si ritenesse, in ipotesi, che il fatto di lieve entità sia integrato per condotte aventi ad oggetto sino ad una quantità massima di eroina pari a mille dosi medie efficaci, resterebbe ancora del tutto ingiustificato il diversissimo trattamento punitivo per chi detiene illecitamente 1.000 dosi di eroina e di chi, nelle medesime condizioni, ne detiene 1.001. Invero, il dubbio di legittimità costituzionale se investe direttamente l’art. 73, comma 1 testo unico è soprattutto un problema di rapporto tra norme che si assume regolino fatti concreti, nelle inevitabili zone di confine, omogenei quando a disvalore e non può, pertanto, essere risolto semplicemente spostando il confine in via interpretativa, appunto perché si riproporrebbe tale e quale in corrispondenza del diverso confine individuato.

In terzo luogo, molti dei fatti refluiti in modo artificioso nell’ipotesi lieve rischierebbero di essere puniti con una pena sproporzionata, questa volta in difetto, in riferimento agli obblighi provenienti dal diritto europeo, perché la pena massima di anni 4 di reclusione non rispetta il minimo fissato in 5 anni, quale pena massima, dalla decisione quadro n. 2004/757/GAI per le sostanze che comportano maggiori danni alla salute, quale è senz’altro l’eroina, come si avrà modo meglio di illustrare in seguito.

Infine e per chiudere sul punto, non solo l’obbligo di interpretazione costituzionalmente conforme, correttamente inteso, non può essere utilmente invocato in questo caso ma si deve ritenere sussista già il suo tradizionale limite, rappresentato dal c.d. diritto vivente. L’ormai già copiosa giurisprudenza di legittimità formatasi dopo le ultime convulse vicende normative ha con sicurezza confermato la tradizionale interpretazione sul fatto di lieve entità.

Sin da subito, infatti, la Suprema Corte ha affermato come “in tema di stupefacenti, l’avvenuta trasformazione della fattispecie prevista dall’art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309,



da circostanza attenuante ad ipotesi autonoma di reato (...) non ha comportato alcun mutamento nei caratteri costitutivi del fatto di lieve entità, che continua ad essere configurabile nelle ipotesi di minima offensività penale della condotta, deducibile sia dal dato qualitativo e quantitativo, sia dagli altri parametri richiamati dalla disposizione (mezzi, modalità, 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" (cfr. Cass., 28.01.2014, n. 9892, rv. 2593552 e Cass., 29.01.2014, n. 15020, rv. 259353, relativa, quest'ultima, a 100 grammi lordi di cocaina con un principio attivo del 21%, corrispondente a 146 dosi e in sentenza si afferma che questo quantitativo "ex se appare all'evidenza" in grado di escludere il fatto lieve). La medesima rigorosa interpretazione è stata seguita, senza eccezioni note, da tutte le numerose sentenze successive (a titolo puramente esemplificativo Cass., 19.03.2014, n. 27064 rv. 259664; Cass., 27.03.2015, n. 32695, rv. 264491; Cass., 27.03.2015, n. 32695, rv. 264490; Cass., 29.04.2015, n. 23945, rv. 263651; inoltre Cassazione 27.01.2015, n. 15642 rv. 263068 ha riproposto il tradizionale criterio del numero di dosi "conteggiate a decine").

In conclusione, al caso oggetto di giudizio questo giudice è obbligato ad applicare la pena prevista dal comma 1 dell'art. 73 t.u.

### 3. La non manifesta infondatezza: il contrasto col principio di ragionevolezza-uguaglianza (art. 3 Cost.).

Venendo al merito della questione, il tema centrale del possibile contrasto col principio di ragionevolezza-uguaglianza, è stato in gran misura già impostato nelle pagine precedenti. Occorre ora meglio precisare due aspetti, tra loro strettamente correlati: il termine di paragone in base al quale impostare il giudizio ed il *petitum*, ossia il tipo di pronunzia di accoglimento che ci si propone di ottenere.

Al riguardo va, prima di tutto, ricordato come il dubbio di costituzionalità investa unicamente il limite edittale minimo di pena previsto dal comma 1 dell'art. 73 t.u., precisando che le argomentazioni che seguiranno saranno riferite essenzialmente alla pena detentiva, per ragioni di semplicità espositiva e perché incide direttamente sul bene primario della libertà personale, ma possono essere estese, *mutatis mutandis*, anche alla pena pecuniaria.

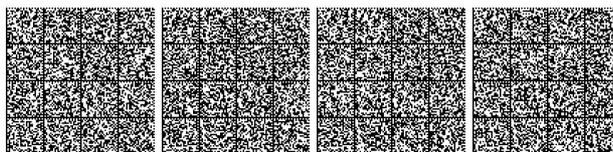
Si è già diffusamente argomentato come il primo ed essenziale *tertium paragonis* sia costituito dalla fattispecie di lieve entità, benché sia evidente che, sul piano della previsioni astratta, costituisca un reato di minore gravità per il quale il principio di uguaglianza, prescrivendo pari trattamenti per casi uguali e trattamenti differenziati per casi diversi, non solo giustifica ma addirittura impone un trattamento punitivo minore rispetto alla fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 7 t.u., caratterizzata da un più elevato grado di offesa.

Nonostante ciò la possibilità di assumere l'indicato *tertium paragonis* si fonda su due fondamentali rilievi.

Il primo, che già si è avuto modo di argomentare, è che i due reati sono in tutto identici riguardo alla condotta punita e l'unica differenza è relativa al grado dell'offesa, cui si riferisce l'elemento del "fatto di lieve entità". Poiché grado di offesa è, per sua natura, un concetto quantitativo, che esprime la progressiva intensificazione della lesione o della messa in pericolo del bene giuridico protetto, senza soluzioni di continuità, se la distinzione tra le due fattispecie è ancorata solo a questo elemento, si deve necessariamente assumere una forte omogeneità, quanto a concreto contenuto offensivo, tra le condotte più gravi del fatto lieve e quelle meno gravi del fatto non lieve, ossia delle condotte che si collocano nelle inevitabili zone di confine tra le due fattispecie.

Il secondo è riconducibile alla particolare declinazione che il principio di legalità delle pene assume con riferimento ai poteri del giudice. Come si può desumere dalla costante giurisprudenza costituzionale, infatti, l'art. 25, comma 2 Cost, "(...) non stabilisce soltanto l'irretroattività della norma penale, ma dà, altresì, fondamento legale alla potestà punitiva del giudice; epperò è altrettanto vero che il principio di legalità della pena non può prescindere dalla individuazione di questa, ossia dal suo adeguamento alle singole fattispecie. È perfettamente conforme al disposto costituzionale che la norma penale sia prefissata dalla legge in modo da consentire che la sanzione corrisponda alla specifica violazione concreta (...); e che la legge rimetta, con una certa ampiezza, al giudice la valutazione di situazioni e circostanze, lasciandogli un congruo ambito di discrezionalità per l'applicazione della pena (...)" (Corte Cost. n. 131 del 1970, par. 2 del considerando in diritto). Insomma, come pure efficacemente è stato precisato, il principio di legalità delle pene "esige la differenziazione più che l'uniformità" (cfr. Corte costituzionale n. 50 del 1980, par. 3 del considerando in diritto, in tema di tendenziale contrasto alla Costituzione delle pene fisse) e ciò per adeguare la pena concreta ad altri principi costituzionali fondamentali, quali il principio di uguaglianza, di necessaria offensività, della personalità della responsabilità penale nonché del finalismo rieducativo della pena.

Il sistema delineato dalla Costituzione riguardo al trattamento punitivo per condotte penalmente rilevanti è, dunque, impostato su un delicato bilanciamento tra esigenze di certezza della pena ed esigenze di individualizzazione, rispettivamente salvaguardate dalla previsione legale dei limiti massimi e minimi della pena e, nel contempo, dal riconoscimento di appropriati spazi di discrezionalità per il giudice chiamato, nella determinazione della pena in concreto, ad adeguarla al concreto contenuto offensivo del fatto commesso, in modo da assicurarne la proporzionalità alla



“personale” responsabilità ed il finalismo rieducativo, non realizzabile senza un’attenta considerazione della specificità del caso concreto.

Il combinarsi dei due rilievi appena evidenziati — particolare rapporto tra le due fattispecie prese in considerazione (distinzione solo per il gado dell’offesa) e necessaria individualizzazione della pena al caso concreto ad opera del giudice — rende evidente come nella specie non possano essere presi a confronto i limiti edittali omogenei delle due fattispecie e ciò per l’ovvia considerazione che si riferiscono a classi di casi concreti nettamente diversi, quando a contenuto offensivo. I casi di minore gravità del reato minore e maggiore esprimono un contenuto offensivo nettamente differenziato ed è, pertanto, ovvio che i due limiti edittali minimi siano diversi. Lo stesso dicasi per casi di maggiore gravità. Non avrebbe quindi senso porre a raffronto i limiti edittali minimi (o massimi) previsti tra le due fattispecie.

Invece, come già si è avuto modo di argomentare diffusamente, le classi di casi che presentano una forte omogeneità di contenuto offensivo che, come tali, consentono un giudizio comparativo alla stregua del principio di uguaglianza-ragionevolezza, sono quelle di maggiore gravità del reato minore, da un lato, e quelle di minore gravità del reato maggiore, dall’altro, ai quali sono dedicati i limiti edittali massimo e minimo rispettivamente del reato minore e del reato maggiore.

Dunque il confronto deve essere tra le grandezze espresse dal massimo edittale per il fatto di lieve entità ed il minimo edittale per il reato maggiore ed è proprio l’abnorme distanza tra queste grandezze che impedisce in concreto al giudice di svolgere il proprio ruolo, di adeguare al caso concreto la pena, imponendo gravi sproporzioni punitive.

Vale la pena solo di sottolineare come la sostanziale violazione del principio di uguaglianza sia predicabile non solo perché sono imposti trattamenti diversi per fatti uguali ma anche perché sono imposti trattamenti uguali per fatti diversi.

Si verifica il primo è più grave profilo ponendo in confronto le classi di casi concreti che si pongono immediatamente prima ed immediatamente dopo il confine tra le due fattispecie in progressione di tipicità tra loro, punite con pene concrete necessariamente diversissime tra loro, non solo a livello puramente quantitativo ma anche, come pure già si è ampiamente argomentato, per il fatto che la punizione avviene generalmente in un caso al di fuori dal circuito carcerario e, nell’altro, necessariamente all’interno del medesimo circuito.

Si verifica, invece, il secondo profilo prendendo in considerazione fatti tutti riconducibili al reato maggiore, ma di concreto contenuto offensivo fra loro molto diversificati, perché è un dato di comune esperienza che limiti edittali minimi troppo severi finiscano inevitabilmente con l’essere costantemente applicati alla maggioranza dei casi riconducibili al tipo. La prassi applicativa proprio in materia di stupefacenti dimostra, infatti, come la pena minima di anni 8 di reclusione viene in concreto applicata costantemente a condotte aventi ad oggetto quantitativi lordi di stupefacente corrispondenti non solo a poche decine di grammi, ossia a casi, come quello in esame, che legittimamente sono collocabili ai limiti inferiore di gravità del tipo, ma anche a svariati etti e, persino, a chilogrammi, ossia a casi che in presenza di un limite edittale minimo più ragionevole, non potrebbero aspirare ad essere puniti col minimo edittale. In buona sostanza questo eccessivo limite edittale minimo di pena finisce di fatto col costituire, se non proprio una pena fissa, comunque un automatismo sanzionatorio. Ed è noto come la giurisprudenza costituzionale stigmatizza gli automatismi sanzionatori proprio per la chiara violazione dei principi di uguaglianza-ragionevolezza, di proporzionalità e del finalismo rieducativo della pena (cfr: Corte Cost., n. 183 del 2011, in tema di limiti al riconoscimento delle attenuanti generiche al recidivo reiterato; Corte Cost. n. 251 del 2012, n. 105 e 106 del 2014, in tema di divieto di prevalenza dell’attenuante del fatto di lieve entità, prevista nei reati in materia di stupefacenti, di ricettazione e di violenza sessuale sulla recidiva reiterata e, da ultimo, Corte Cost. n. 185 del 2015, in tema di recidiva obbligatoria).

L’ampio potere discrezionale in astratto riconosciuto al giudice (nella specie, per la pena detentiva, da 8 a 20 anni di reclusione), rischia di essere di pura facciata se il limite minimo appare in tutta evidenza sproporzionato in eccesso per un notevole numero di casi riconducibili al tipo perché, a questo punto, il giudice sarà inevitabilmente indotto ad applicarlo costantemente se non proprio a tutti comunque ad una amplissima classe di casi concreti, tra loro molto diversi quanto a concreto contenuto offensivo.

L’assoluta irragionevolezza di questa disciplina si è addirittura aggravata con la trasformazione del fatto di lieve entità da circostanza attenuante a reato autonomo, perché la natura circostanziale consentiva di riferire, in astratto, la pena prevista nel primo comma anche ai fatti di lieve entità, mentre ora alle due autonome fattispecie corrispondono distinti limiti edittali di pena, tra loro indipendenti.

L’idea di porre a confronto il limite edittale massimo del reato minore col limite edittale minimo del reato maggiore può trovare sostegno nel rilievo che è possibile predicare un rapporto di omogeneità tra due norme solo in funzione del trattamento di cui si discute, non invece in termini assoluti e *una tantum*. È il trattamento di cui si discute che consente di guidare l’interprete nella selezione degli elementi che necessitano di essere comparati. Nella specie, se il problema di trattamento consiste nell’impossibilità per il giudice di individuare la pena proporzionata in concreto nel



passaggio tra i casi di lieve entità ed i casi non di lieve entità, ma comunque collocabili nei limiti inferiori del reato maggiore, sono proprio i limiti edittali di pena massimi e minimi delle due fattispecie a dover essere messi a raffronto.

Gli stessi precedenti della giurisprudenza costituzionale confortano la possibilità di porre a confronto norme e fattispecie, a fini specifici, pur presentando ad altri fini forti elementi di eterogeneità.

Così riguardo al precedente che ha riconosciuto l'illegittimità della pena minima prevista originariamente per l'oltraggio, il confronto col delitto di ingiuria è stato ammesso nonostante la premessa per la quale "la plurioffensività del reato di oltraggio rende certamente ragionevole un trattamento sanzionatorio più grave di quello riservato all'ingiuria, in relazione alla protezione di un interesse che supera quello della persona fisica e investe il prestigio e quindi il buon andamento della p.a." (cfr. Corte costituzionale n. 341 del 1994, par. 3 del considerando in diritto). Da questa premessa la Corte non trae senz'altro la conseguenza dell'eterogeneità dei termini posti a raffronto ma, al contrario, dal rilievo che "nei casi più lievi, il prestigio ed il buon andamento della p.a., scalfiti da ben altri comportamenti, appaiono colpiti in modo così irrisorio da non giustificare che la pena minima debba necessariamente essere 12 volte superiore a quella prevista per il reato di ingiuria", giunge alla conclusione secondo la quale il limite minimo di pena si pone in contrasto con gli artt. 3 e 27, comma 3 Cost. e deve, perciò, essere sostituito col limite di giorni 15 fissato in via generale dall'art. 23 c.p. "senza con ciò effettuare alcuna opzione invasiva della discrezionalità del legislatore, il quale peraltro resta libero di stabilire, per il reato medesimo, un diverso trattamento sanzionatorio, purché ragionevole (...)".

Questa argomentazione è molto interessante ai presenti fini perché, se non ci si inganna, il termine di paragone è stato impostato non tanto tra fattispecie astratte, che anzi sono state riconosciute come eterogenee, quanto a classi di casi concreti riconducibili al tipo, nel senso cioè di affermare che i fatti di minore gravità ricondotti all'oltraggio sono sostanzialmente equivalenti, quanto a concreto contenuto offensivo, ai fatti di ingiuria, perché non incidono in realtà, a differenza degli altri, sul bene del prestigio della p.a. Ciò spiega anche la ragione del ricorso al limite minimo edittale previsto in via generale dall'art. 23 del codice penale per eliminare la ravvisata incostituzionalità, certamente fruibile nella specie perché il termine di raffronto rappresentato dall'art. 594 c.p. non prevede un espresso diverso limite edittale, ma va comunque sottolineato come la Corte non abbia proceduto ad una completa assimilazione tra le due fattispecie, non avendo esteso né la pena alternativa prevista per l'ingiuria né, tantomeno, il regime di procedibilità a querela di parte. Va, inoltre, osservato come il rilievo finale sulla libertà del legislatore di prevedere una diversa disciplina abbia trovato positivo riscontro, perché con legge n. 205 del 1999 si è proceduto all'abrogazione della fattispecie di oltraggio e con legge n. 94 del 2009 si è introdotto nuovamente l'oltraggio, ma con significative differenze rispetto alla tradizione, in particolare prevedendo quali nuovi elementi costitutivi il luogo pubblico o aperto al pubblico e la presenza di più persone ed è stata prevista una pena (la reclusione sino a 3 anni) nettamente differenziata rispetto all'ingiuria. Con ciò si vuole evidenziare come l'intervento della Corte non fosse affatto obbligato, sul piano costituzionale, in termini assoluti ma solo in termini relativi, in riferimento cioè alla concreta disciplina e al contesto normativo allora vigente.

Utili indicazioni vengono anche dal più recente precedente, relativo al sequestro a scopo di estorsione (Corte Cost. n. 68 del 2012). Infatti, anche in quella occasione il confronto tra le due fattispecie — sequestro a scopo di estorsione e sequestro a scopo di terrorismo — viene ammesso nonostante la netta differenza di beni giuridici protetti, riflessa nel contenuto del dolo specifico; da un lato il patrimonio e dall'altro l'ordine costituzionale. Non solo, ma questa differenza non solo non è ritenuta preclusiva per la comparazione "ma rafforza, anzi, il giudizio di violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza", dal momento che la sicura preminenza dell'ordine costituzionale rispetto al patrimonio, se giustifica "uno statuto in generale più severo (...) rende, di contro, manifestamente irrazionale — e dunque lesiva dell'art. 3 Cost. — la mancata previsione, in rapporto al sequestro a scopo di estorsione, di un'attenuante per i fatti di lieve entità, analoga a quella applicabile alla fattispecie gemella che, *coeteris paribus*, aggredisce l'interesse di rango più elevato" (cfr. par. 5 del considerando in diritto).

L'omogeneità dei termini posti a raffronto viene inoltre meticolosamente argomentata in rapporto ad una serie di indici, quali la matrice storica, la struttura delle fattispecie, il trattamento sanzionatorio, la previsione di identiche aggravanti ed attenuanti, la medesima disciplina sul concorso eterogeneo delle circostanze. Non solo, ma la Corte legittima il confronto anche su due fondamentali rilievi: da un lato che il trattamento sanzionatorio "di eccezionale asprezza" era stato previsto dalla legislazione emergenziale di fine anni '70, al fine di contenere lo straordinario incremento di sequestri a scopo di estorsione, operati da pericolose organizzazioni criminali con efferate modalità esecutive; dall'altro che la descrizione del fatto incriminato dall'art. 630 del codice penale si presta a far ritenere compresi nel tipo "anche episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza", i quali "hanno finito, di fatto, per assumere un peso di tutto rilievo, se non pure preponderante, nella più recente casistica dei sequestri estorsivi", come "i sequestri attuati al fine di ottenere una prestazione patrimoniale, pretesa sulla base di un pregresso rapporto di natura illecita con la vittima" (cfr. par. 3 del considerando in diritto). Insomma, anche in questo caso, l'irragionevolezza e sproporzione della pena (minima) viene argomentata non



in astratto ma con specifico riferimento a classi di casi concreti riconducibili al tipo, espressivi di un disvalore diverso e minore, rispetto ai casi tenuti presenti in astratto dal legislatore nel fissare il trattamento punitivo.

Infine, vanno citati due ulteriori recenti precedenti particolarmente significativi per dimostrare come l'omogeneità o diversità di trattamento ben possa essere impostata in termini diversi rispetto al tradizionale confronto di compassi edittali previsti per le due fattispecie poste a raffronto.

Nel primo, infatti, il confronto attiene non al trattamento sanzionatorio ma all'area del penalmente rilevante in relazione alla previsione di diverse soglie di punibilità. Nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 10-ter, decreto legislativo n. 74 del 2000, nella parte in cui, per i fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 50.000,00, Corte costituzionale n. 80 del 2014 reputa irragionevole che per il reato meno grave sia prevista una soglia di punibilità minore rispetto alle più gravi fattispecie, assunte come termine di paragone, rappresentate dalla dichiarazione infedele o dalla omessa dichiarazione (articoli 4 e 5, decreto legislativo cit., che prevedevano soglie di punibilità rispettivamente di euro 77.468,53 e di euro 103.291,38). Per eliminare il vizio di costituzionalità procede ad allineare la soglia di punibilità "alla più alta fra le soglie di punibilità delle violazioni in rapporto alle quali si manifesta l'irragionevole disparità di trattamento: quella, cioè, della dichiarazione infedele (euro 103.291,38)". In tal caso, a ben vedere, il confronto non è tra norme penali ma tra la fattispecie sanzionata penalmente dell'omesso versamento dell'IVA e fattispecie sanzionate solo amministrativamente di omessa e fraudolenta dichiarazione (nel caso la condotta superi la prima soglia di punibilità ma non le altre due).

In Corte costituzionale n. 143 del 2014, il confronto tra incendio colposo (art. 449 c.p.) ed incendio doloso (art. 423 c.p.) viene impostato per censurare il maggiore termine prescrizione previsto per il primo reato (12 anni per effetto del raddoppio previsto dall'art. 157, comma 6, c.p.) rispetto al secondo (7 anni). Dopo aver ricordato come il legislatore può certamente introdurre deroghe alla regola generale di computo della prescrizione "sulla base di valutazioni correlate alle specifiche caratteristiche degli illeciti considerati", in specie per il particolare allarme sociale generato da alcuni reati ovvero per la speciale complessità delle indagini richieste per il loro accertamento, la Corte evidenzia però come le due fattispecie poste a raffronto non si distinguano in rapporto al bene protetto o alle modalità di aggressione ma unicamente per la componente psicologica. Ciò rende illogico il differente trattamento previsto, con un termine prescrizione più lungo per la fattispecie meno grave, non giustificato né da un maggiore allarme sociale connesso al reato né da considerazioni di ordine probatorio, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. Il vizio viene emendato eliminando la norma che prevede il raddoppio del termine di prescrizione (art. 157, comma 6 c.p.) con conseguente applicazione della disciplina generale (anni 6) e, pertanto, senza estendere il termine previsto per la fattispecie assunta come termine di raffronto (anni 7).

Va, inoltre, sottolineato come, a ben vedere, la manifesta irragionevolezza del trattamento punitivo del reato di cui al comma 1 dell'art. 73 testo unico emerge, in tutta la sua evidenza, anche dal confronto con la disciplina prevista per i reati aventi ad oggetto droghe c.d. leggere, da assumere come autonomo *tertium paragonis*. In tal caso, cioè, il confronto corre tra due coppie affini, se non sostanzialmente identiche, di fatti lievi e non lievi, quelli aventi ad oggetto droghe pesanti (dunque colmi 1 e 5 dell'art. 73 cit.) e quelli aventi ad oggetto droghe leggere (commi 4 e 5), in entrambi i casi caratterizzate da una progressione senza soluzioni di continuità dell'offesa (dal fatto lieve al fatto non lieve), dal momento che le note di tipicità e strutturali dei reati restano le stesse, a prescindere dal fatto che oggetto materiale della condotta sia una droga pesante o una droga leggera.

Ebbene non si capisce davvero per quale ragione il legislatore abbia tratto la dovuta conseguenza da questa comune premessa per le droghe leggere, prevedendo limiti di pena addirittura in larga misura sovrapposti per le due ipotesi, così assicurando il pieno potere del giudice di adeguare la pena al caso concreto, anche a prescindere dalla formale qualificazione in termini di fatto lieve ed abbia, invece, previsto uno iato addirittura di 4 anni, tale cioè da non poter essere colmato neppure con l'esercizio massimo del potere discrezionale riconosciuto al giudice (mediante il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche), per le droghe pesanti. Inoltre, va pure considerato che la tipologia della sostanza stupefacente nei reati di cui ai commi 1 e 4 dell'art. 73 t.u., è ritenuta idonea a giustificare, evidentemente sulla base di un giudizio da parte del legislatore di una notevole differenza di disvalore della condotta, una relevantissima modificazione della cornice edittale, tale per cui da un minimo di anni 2 di reclusione si passa ad un minimo di anni 8 di reclusione e da un massimo di anni 6 di reclusione si passa ad un massimo di anni 20 di reclusione, sicché resta davvero difficile comprendere come il medesimo elemento sia ritenuto del tutto irrilevante per i fatti di lieve entità.

Una simile asimmetria di trattamento tra reati aventi ad oggetto droghe pesanti e droghe leggere, nei reciproci rapporti col fatto di lieve entità, sembra proprio trascinare nel puro arbitrio legislativo ed integrare quella manifesta irragionevolezza che comporta la violazione del principio di uguaglianza, secondo la costante giurisprudenza costituzionale.



Il merito della questione proposta coinvolge, dunque, soprattutto un rapporto tra norme: in prima battuta il rapporto tra comma 1 e comma 5 dell'art. 73 t.u.; in seconda battuta anche l'omologo rapporto tra comma 4 e comma 5 ed in tal caso il confronto si pone tra le diverse discipline previste tra reato minore e reato maggiore a seconda che la condotta abbia ad oggetto droghe pesanti ovvero droghe leggere.

Ciò consente anche di individuare la possibile via d'uscita, ossia il preciso *petitum* richiesto alla Corte costituzionale.

In astratto il problema potrebbe essere risolto anche innalzando il limite edittale massimo per il reato minore avente ad oggetto droghe pesanti, così ripristinando la distinzione tra tipologie di stupefacenti anche per i fatti di lieve entità.

Ma, a parte il rilievo che l'eventuale questione di costituzionalità del comma 5 non sarebbe rilevante in questa sede, dovendo questo giudice applicare il comma 1, un simile intervento è certamente riservato al solo legislatore, dal momento che sono esclusi interventi additivi in *malam partem* ad opera della stessa Corte costituzionale.

L'unica possibilità per porre rimedio a questa intollerabile asimmetria di trattamento punitivo è quella di "agganciare" il minimo edittale per i fatti di cui al comma 1 dell'art. 73 cit. al massimo edittale previsto per i fatti di lieve entità, ossia alla pena prevista dallo stesso legislatore per la classe di fatti concreti omogenea, quanto a contenuto offensivo.

L'intervento richiesto, pertanto, è la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 73, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 nella parte in cui prevede la pena edittale minima di anni 8 di reclusione ed € 25.822,00 di multa, anziché quella di anni 4 di reclusione ed € 10.329,00 di multa.

Alternative plausibili non sembra sussistano.

Impraticabile, in particolare, appare nella specie il riferimento ai limiti minimi previsti in via generale dagli articoli 23 e 24 Cost., ai quali pure la giurisprudenza costituzionale ha fatto talvolta riferimento e ciò per un concorrente ordine di ragioni. Il precedente dell'oltraggio (Corte Cost. n. 341 del 1994) sarebbe qui mal invocato, perché in quel caso, come si è visto, il ricorso all'art. 23 del codice penale per superare il vizio di costituzionalità era reso possibile dalla circostanza che il termine di paragone, rappresentato dall'ingiuria, prevedesse una pena detentiva senza espresso limite edittale minimo e, pertanto, con applicazione appunto del limite generale. Nel caso di specie, invece, non solo manca un termine di paragone analogo, ma il termine di paragone individuato, rappresentato dal comma 5 dell'art. 73 del testo unico prevede un limite edittale minimo (6 mesi di reclusione per la pena detentiva) decisamente maggiore. Ne deriva che una simile soluzione è chiaramente impraticabile perché rischia di creare maggiori problemi di costituzionalità di quanti non ne risolva. Infatti, si avrebbe, da un lato, un reato di maggiore gravità, con un limite minimo di soli giorni 15 di reclusione superiore di 12 volte rispetto a quello previsto per il reato minore, in chiara violazione dell'art. 3 Cost. e, dall'altro, lo stesso amplissimo compasso edittale da 15 giorni a 20 anni di reclusione si porrebbe in insanabile contrasto col principio di legalità delle pene, risolvendosi nella sostanza in una sorte di delega in bianco concessa al giudice, degradando il suo potere discrezionale nella commisurazione della pena al caso concreto, in puro arbitrio.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha sottolineato con forza, da un lato, l'impossibilità di adottare i limiti generali di pena come rimedio di sperequazioni punitive, in assenza di un idoneo termine di paragone (*cf.* Corte costituzionale n. 22 del 2007 e n. 81 del 2014) e, dall'altro, l'incostituzionalità di compassi edittali troppo divaricati (*cf.* Corte costituzionale n. 299 del 1992).

*3.1 (segue): il contrasto col principio di proporzione delle pene (art. 27, comma 3 Cost.).*

Ulteriore profilo di contrasto alla Costituzione che occorre evidenziare attiene al principio di proporzionalità.

In termini generali l'indicato principio esprime un canone di razionalità minima, di coerenza tra norme secondo il quale "la scelta dei mezzi o strumenti, da parte dello Stato, per raggiungere i propri fini va limitata da considerazione razionali rispetto ai valori" (così Corte Cost. n. 409 del 1989) e vale per l'intero diritto pubblico. In ambito penale il principio di proporzionalità esprime l'esigenza che sussista un rapporto forte tra gravità del fatto tipico punito e pena prevista, negando "legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionalmente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni" (ancora Corte Cost., n. 409 del 1989). Ancora in termini generali la circostanza che la pena pregiudica il bene primario della libertà del singolo (art. 13 Cost.) dovrebbe conferire al principio una forza in ambito penale particolarmente stringente.

Senonché il mancato espresso riconoscimento in Costituzione, ha reso necessario riferirsi ad altri principi costituzionali, in stretto rapporto tra loro, quali il principio di offensività, il principio uguaglianza-ragionevolezza e, da ultimo, il principio del necessario finalismo rieducativo di cui all'art. 27, comma 3 Cost.

In particolare, la necessaria funzione rieducativa risulta impossibile se la pena sproporzionata in eccesso, essendo necessariamente percepita dal destinatario come ingiusta e vessatoria e pregiudicando quindi quel necessario processo



di rielaborazione che costituisce la premessa di ogni seria rieducazione, stimolando anzi sentimenti di ribellione ed ostilità. Da questo punto di vista una pena sproporzionata in eccesso configura un mezzo del tutto inadeguato rispetto al fine specialpreventivo, imposto costituzionalmente. D'altra parte, costituisce opinione comune che una minima proporzione tra gravità oggettiva del reato ed intensità della colpevolezza, da un lato e pena, dall'altro, appare requisito imprescindibile anche sui distinti piani funzionali della prevenzione generale e della retribuzione.

Viceversa, lo stretto collegamento col principio di ragionevolezza-uguaglianza ha comportato che la giustiziabilità del principio di proporzione sia stata in concreto subordinata dall'individuazione di un idoneo termine di paragone, essendo altrimenti precluso l'intervento della Corte costituzionale, principalmente a causa del limite rappresentato dal principio della riserva di legge. In questa prospettiva vanno qui richiamate, sotto l'angolo visuale del rispetto del principio di proporzionalità della pena, tutte le argomentazioni già sopra spese in ordine al principio di ragionevolezza-uguaglianza.

Va ora piuttosto evidenziato come la violazione del principio di proporzionalità della pena si manifesti in termini macroscopici in via assoluta, anche prescindendo dal confronto con la fattispecie del fatto di lieve entità ovvero con la disciplina degli omologhi reati aventi ad oggetto droghe c.d. leggere, ossia con le fattispecie che si è ritenuto possano assurgere ad idonei termini di confronto. In questa prospettiva la pena prevista dall'art. 73, comma 1 testo unico e, in particolare, il limite edittale minimo, si appalesa come intimamente irrazionale, perché fortemente contraddittoria rispetto al contesto normativo nella quale quella pena si inserisce.

Come è noto la misura della gravità di un reato va apprezzata sulla base essenzialmente di tre criteri, rappresentati dal rango del bene giuridico tutelato, dalle modalità di aggressione e dall'intensità della colpevolezza.

È altresì noto come i reati in materia di stupefacenti siano tradizionalmente ricondotti ad una matrice plurioffensiva, fondata sui beni della salute pubblica, dell'ordine pubblico e della sicurezza collettiva (nella giurisprudenza costituzionale, *cf.* Corte costituzionale n. 333 del 1991, n. 360 del 1995 e n. 296 del 1996). Non vi è dubbio che il bene primario della salute pubblica sia pregiudicato in modo particolare dalle droghe c.d. pesanti e, tra esse, dagli oppiacei che, secondo le comuni acquisizioni scientifiche, sono in grado di instaurare gravi stati di dipendenza, implicano sempre danni clinici e possono persino rivelarsi letali in caso di overdose. Anche i beni, tra loro strettamente collegati, dell'ordine pubblico e della sicurezza collettiva sono pregiudicati, considerando gli effetti criminogeni indotti dalla tossicodipendenza ed il coinvolgimento di pericolose organizzazioni criminali nel traffico di stupefacenti.

Sul piano delle modalità di aggressione è altrettanto tradizionale la configurazione dei reati in materia di stupefacenti come reati di pericolo astratto *e/o* presunto, non essendo affatto necessaria per l'integrazione del reato né l'effettiva lesione dei beni giuridici protetti né la dimostrazione di un pericolo concreto.

Infine, sul piano della colpevolezza, si tratta di reati punibili a titolo di dolo generico.

Ebbene se quelle sopra sinteticamente analizzate sono le coordinate essenziali per misurare la gravità del reato di cui all'art. 73, comma 1 *cit.*, non può non balzare agli occhi l'evidente sproporzione delle pene previste rispetto a vari reati previsti nel codice penale.

Considerando il bene salute, la natura di reato di pericolo non è stata minimamente tenuta in considerazione dal legislatore nel prevedere i rigorosissimi limiti edittali e in particolare il limite minimo di 8 anni, quasi tre volte superiore a quello previsto per le lesioni gravi (3 anni di reclusione, *cf.* art. 583 c.p.) e, addirittura superiore al limite massimo (7 anni di reclusione). Non solo, ma persino il tentato omicidio, punito con la pena da 7 a 14 anni di reclusione (*cf.* articoli 56 e 575 c.p.) è considerato meno grave.

Considerando il bene dell'ordine pubblico il confronto coi delitti di cui al Titolo V del codice, benché siano in prevalenza di pericolo concreto, secondo l'interpretazione prevalente sono tutti sensibilmente meno gravi. L'unica fattispecie che contempla lo stesso minimo edittale è quella di devastazione o saccheggio (art. 419 c.p.), punita tuttavia con una pena massima, pari ad anni 15 di reclusione, sensibilmente inferiore.

Considerando che tutti i reati considerati sono dolosi neppure il criterio della colpevolezza appare in grado di giustificare simili sperequazioni punitive. D'altra parte la notevolissima distanza delle pene previste rispetto a reati certamente più gravi (come il tentato omicidio) non sembra possa essere controbilanciata unicamente dalla dimensione plurioffensiva del reato considerato.

Vale solo la pena di aggiungere che benché la gravità del reato sia generalmente connessa col limite massimo, assume in realtà rilievo preminente, ai presenti fini, il limite minimo. Da un lato, infatti, la presente questione prende le mosse da fatti concreti che si pongono ai limiti inferiori di gravità del tipo e, dall'altro, a ben guardare è il limite minimo che costituisce l'autentico criterio vincolante per il giudice nella determinazione della pena in concreto.

*3.1.1. (segue): il contrasto col principio formale di proporzione delle pene (articoli 11 e 117 Cost. in rapporto all'art. 49 par. 3 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).*



La violazione del principio di proporzione delle pene può essere invocato anche attraverso il diverso parametro rappresentato dagli artt. 11 e 117 Cost., essendo riconosciuto in modo espresso dall'art. 49, par. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito CDFUE). La norma in questione, sotto la rubrica Principi di legalità e della proporzionalità delle pene", recita testualmente "le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato".

Al riguardo merita di essere evidenziato il riferimento alle pene "inflitte" piuttosto che alle pene previste dalla legge, a dimostrazione che, il diritto europeo sembra prestare attenzione alle concrete violazioni dei diritti fondamentali dei condannati piuttosto che alla coerenza astratta delle norme di legge. Questa indicazione impone, ancora una volta, di prestare attenzione, nel nostro sistema di determinazione della pena, al limite edittale minimo, essendo questo limite a condizionare, in via vincolata per il giudice, le pene in concreto irrogate.

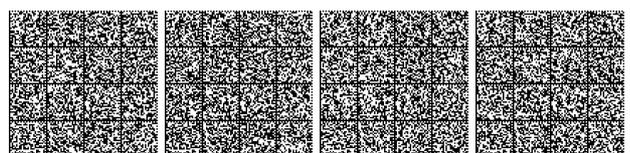
L'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale impone la dimostrazione, da un lato, dell'operatività e della vincolatività per lo Stato della norma europea al caso di specie e, dall'altro, la non applicabilità diretta, con obbligo di disapplicazione della norma interna eventualmente contrastante.

Sotto il primo profilo, premesso che la CDFUE, a norma dell'art. 51 non introduce competenze nuove rispetto a quelle previste dai Trattati, deve però osservarsi come il traffico illecito di stupefacenti (insieme al terrorismo, alla tratta degli essere umani, allo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, al traffico illecito delle armi, al riciclaggio di denaro, alla corruzione, alla contraffazione di mezzi di pagamento, alla criminalità informatica e alla criminalità organizzata) appartenga espressamente all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, per il quale "il Parlamento europeo ed il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni", a norma dell'art. 83, par. 1 del Trattato UE. Si tratta cioè delle materie del c.d. ex Terzo pilastro secondo la disciplina vigente prima del Trattato di Lisbona, per le quali lo strumento normativo di uniformazione era la decisione quadro. Ebbene l'Unione ha in concreto legiferato sul punto mediante la decisione quadro, già citata, 2004/757/GA1 e ciò è quanto basta per ritenere applicabile al caso di specie il diritto dell'Unione e, in particolare, l'art. 49, par. 3 della CDFUE.

Sotto il secondo profilo, è noto che le norme della CDFUE hanno lo stesso valore giuridico delle norme dei Trattati e, pertanto, trattandosi di diritto primario dell'Unione, in linea teorica si potrebbe porre la questione della loro applicazione diretta da parte del giudice comune, con conseguente obbligo di disapplicazione delle norme interne ritenute con esse incompatibili e conseguente inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta ai sensi degli articoli 11 e 117 Cost.

A ben vedere, tuttavia, si tratta di una prospettiva impraticabile con riferimento all'art. 49, par. 3 CDFUE, trattandosi di norma strutturata a livello di norma di principio costituzionale, insuscettibile di applicazione diretta per la semplice considerazione che non indica con precisione quale sia la pena proporzionata al caso da decidere, in luogo di quella in ipotesi sproporzionata prevista dal diritto interno: Se il principio di riserva di legge in materia penale vincola la Corte costituzionale, si deve necessariamente ritenere che vincoli a fortiori anche giudice ordinario che non potrebbe individuare in autonomia la pena ritenuta proporzionale al caso da decidere, in assenza di parametri legali fissati in astratto. Andando di contrario avviso si finirebbe non solo col violare la riserva di legge in materia penale ma, paradossalmente, con l'aumentare il rischio di sperequazioni punitive rispetto a casi omogenei quanto a contenuto offensivo che costituisce, come si è visto, la ragione sostanziale della presente questione di legittimità costituzionale. Insomma, si finirebbe col sostituire l'arbitrio del legislatore con l'arbitrio del giudice, ancora più pericoloso perché privo di criteri certi di riferimento.

Ad ulteriore conforto dell'impraticabilità di una soluzione che consenta di disapplicare il diritto interno per violazione di una norma di principio quale l'art. 49, par. 3 CDFUE potrebbe forse invocarsi anche la c.d. teoria dei controlimiti, qualificando quali principi costituzionali fondamentali per il nostro sistema, da un lato, la riserva di legge in materia penale e, dall'altro, il controllo centralizzato di costituzionalità ad opera della Corte costituzionale (art. 134 ss. Cost.). A quest'ultimo riguardo occorre considerare che, poiché la CDFUE costituisce, sotto il profilo dei contenuti, una vera e propria Costituzione, che ribadisce tutti o quasi i principali principi che già trovano riconoscimento nella nostra Costituzione, ammettere che il giudice ordinario possa disapplicare il diritto interno con essa contrastante, sia pure nelle materie di competenza dell'Unione, finirebbe fatalmente col sostituire, nel medesimo ambito, l'attuale controllo di costituzionalità centralizzato ad opera della Corte costituzionale con un controllo diffuso ad opera dei giudici comuni. Un simile esito non sembra possa essere affermato in via puramente interpretativa, quale conseguenza indiretta dell'entrata in vigore della CDFUE, senza un'espressa cessione di sovranità, in tal senso, appunto perché finisce col trasformare l'assetto costituzionale fondamentale ed irrinunciabile del nostro ordinamento.



Se le indicazioni sopra riportate sono corrette, si deve quindi concludere che il principio c.d. formale di proporzionalità delle pene, affermato dall'art. 49, par. 3 CDFUE non possa trovare applicazione in via diretta da parte del giudice comune, senza la mediazione da parte del legislatore nazionale trattandosi, comunque, di norma vincolante per lo Stato la sua violazione da parte della legislazione ordinaria si traduce in una violazione della nostra Costituzione e, in particolare, dei parametri interposti di cui agli articoli 11 e 117 Cost. che ribadiscono sul piano Costituzionale i vincoli internazionali, anche sulla base di trattati che comportano cessioni di sovranità, quali sono certamente i trattati istitutivi dell'Unione europea.

Benché non vi sia ancora una compiuta elaborazione giurisprudenziale da parte della Corte di giustizia sul principio c.d. formale di proporzionalità delle pene, l'opportunità di una sua autonoma considerazione in questa sede deriva dalla possibilità, derivante dal diverso contesto in cui è inserito, che esso possa avere un contenuto maggiormente stringente rispetto all'analogo principio del diritto costituzionale interno. Va, in particolare, considerato come il principio di riserva di legge in materia penale non sia operante, almeno con la medesima portata, in ambito europeo, per la presenza anche degli ordinamenti di common law. A livello di diritto interno, ciò potrebbe indurre a ritenere, non già senz'altro superato il principio di riserva di legge che risulta fondamentale nel nostro sistema, ma piuttosto possibile una maggiore ampiezza di intervento della Corte costituzionale, almeno nei casi di più evidente violazione di altri principi costituzionali, quali in particolare i principi di proporzionalità delle pene, della funzione rieducativa e di ragionevolezza-uguaglianza. Ciò potrebbe tradursi, in particolare, in un minore rigore, rispetto alle interpretazioni tradizionali, nell'individuare idonei termini di paragone in forza dei quali sostituire, in *bonam partem*, pene ritenute eccessive rispetto alla gravità dei reati presi in considerazione.

Per concludere l'analisi del diritto europeo va analizzato il contenuto della citata decisione quadro 2004/757/GAI che è certamente atto normativo vincolante per lo Stato, ma non direttamente applicabile dal giudice comune.

Al riguardo va subito affermato, a confutazione di ricorrenti allegazioni difensive che la nostra legislazione non contrasta in modo formale e diretto con la predetta decisione quadro e ciò perché si tratta di strumento volto a fissare norme minime di contrasto penale al traffico degli stupefacenti, restando liberi gli Stati di prevedere norme più rigorose. Quando in ambito europeo afferma la necessità di prevedere "sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, comprendenti pene privative della libertà" (*cf.*: considerando n. 5 della cit. decisione quadro e art. 4) si intende far riferimento a pene sufficientemente gravi per contrastare il fenomeno illecito considerato, per cui la proporzionalità delle pene viene invocata in senso inverso rispetto alla tutela dei diritti fondamentali dei condannati, nel senso cioè che si vuole evitare pene sproporzionate in difetto, perché troppo poco severe per svolgere la loro funzione di contrasto alla criminalità.

Con specifico riferimento ai limiti sanzionatori previsti nelle decisioni quadro ciò si traduce nel principio secondo il quale questi limiti individuano i minimi dei massimi edittali, sicché la violazione del diritto europeo si ha solo se il massimo edittale previsto sia inferiore alla soglia fissata a livello europeo, non invece se è superiore.

Quanto al concreto contenuto della decisione quadro in questione, dopo aver fissato all'art. 2 le condotte che obbligatoriamente occorre punire, con la precisazione che sono escluse le condotte finalizzate al mero consumo personale, l'art. 4 prevede che ciascun Stato membro provveda affinché i reati in questione "siano soggetti a pene detentive della durata massima compresa tra almeno 1 e 3 anni" (par. 1), ovvero "tra almeno 5 e 10 anni" se il reato implica grandi quantitativi, abbia ad oggetto gli stupefacenti più dannosi per la salute, oppure ha determinato gravi danni alla salute di più persone (par. 2) ovvero ancora "della durata massima di almeno dieci anni, qualora il reato sia commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi dell'azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998" (par. 3).

Come si è sopra chiarito le soglie di 1, 3, 5 e 10 anni non individuano i minimi e i massimi edittali ma sempre i soli livelli minimi dei massimi edittali, a seconda dei casi, come anche la giurisprudenza di legittimità non ha mancato di precisare (Cass., 02.03.2010, n. 12635, rv. 246815 e Cass., 09.05.2012, n. 33512, non massimata).

L'unico profilo di possibile frizione con l'indicata decisione quadro attiene alla pena massima di 4 anni di reclusione, prevista dall'art. 73, comma 5 testo unico per i fatti di lieve entità aventi ad oggetto droghe c.d. pesanti che, come tali, possono essere ritenute quali stupefacenti più dannosi per la salute, con la conseguente applicazione di un livello minimo di pena massima di 5 anni di reclusione. Va però avvertito che si potrebbe argomentare la conformità con la decisione quadro, facendo leva sull'interpretazione che la giurisprudenza fornisce del fatto di lieve entità, ricondotto a casi di davvero minimale gravità, soprattutto con riferimento al dato quantitativo, spesso molto vicini alle condotte finalizzate al mero consumo personale e sul considerando n. 4 della decisione quadro secondo il quale "in virtù del principio di sussidiarietà, l'azione dell'Unione europea dovrebbe vertere sulle forme più gravi di reati in materia di stupefacenti". Si potrebbe cioè argomentare che i fatti di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5 t.u., così come interpretati ed individuati dalla giurisprudenza interna, fuoriescono dal campo di applicazione della decisione quadro, appunto in ragione della loro minimalità ed anche in applicazione al c.d. principio di necessità — indispensabilità di pena posto proprio dalla norma che fonda la base giuridica della competenza penale indiretta dell'Unione europea. L'art. 83, par 2



Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce, infatti, che “allorché ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si riveli indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione (...) norme minime relative alla definizione di reati e delle sanzioni, nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive”. Ebbene si potrebbe fondatamente sostenere che quando i fatti illeciti sono di minima gravità non sussiste il requisito di indispensabilità di garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione.

È però evidente che questo discorso è posto in grave crisi nel caso si decida, anche solo a livello interpretativo, di estendere verso l'alto il confine del fatto di lieve entità, come già si è avuto modo di segnalare, perché a questo punto il fatto tipico di lieve entità ricomprenderebbe anche casi non di minima offensività e, pertanto, occorrerebbe rispettare, per le droghe pesanti, il minimo di 5 anni di reclusione, come pena massima.

Neppure si può ritenere che la fattispecie di lieve entità, in quanto non distingue tra droghe pesanti e droghe leggere, contrasti per ciò solo con la decisione quadro e ciò perché essa non pone un chiaro obbligo di distinzione, limitandosi a fornire un'indicazione di massima favorevole alla distinzione, non vincolante per gli Stati quando afferma, solo nel considerando n. 5 che “per stabilire l'entità della pena, si dovrebbe tener conto degli elementi di fatto quali i quantitativi e la natura degli stupefacenti oggetto di traffico (...)”. Questa interpretazione è condivisa dalla giurisprudenza di legittimità, secondo la quale “in realtà non si desume alcuna specifica previsione di necessaria differenziazione di pena fra tipi di droghe in quanto il predetto) art. 4 prevede un livello minimo di sanzioni per le droghe maggiormente dannose ma non impedisce che il medesimo trattamento venga riservato a qualsiasi sostanza catalogata come stupefacente” (cfr: Cass., 29.04.2013, n. 18804, rv. 254930).

Ad ogni modo, a parte gli evidenziati profili problematici, tutti gli altri limiti edittali massimi previsti rispettano i livelli minimi fissati in ambito europeo, essendo di molto superiori.

Se non appare invocabile un autonomo vizio di costituzionalità per una formale violazione della decisione quadro, si può però ritenere che la previsione di pene superiori a quelle soglie in modo abnorme, siano comunque indice di violazione del principio di proporzione delle pene affermato dalla CDFUE. Al riguardo non si può fare a meno di notare che non solo il massimo edittale previsto per il reato non lieve avente ad oggetto droghe pesanti è di 20 anni di reclusione, ossia pari a 4 volte e a 2 volte i limiti minimi previsti in ambito europeo, ma addirittura il minimo edittale di 8 anni di reclusione, che è quello che più interessa perché sospettato di incostituzionalità nella presente sede, è di molto superiore alla soglia minima previsto per il massimo per questa tipologia di sostanze (5 anni di reclusione), per i fatti non particolarmente gravi.

Una simile distanza, rispetto ai livelli europei non può che essere apprezzata come un forte indice di manifesta sproporzione in eccesso e, dunque, di manifesta irragionevolezza, anche in considerazione del principio di sussidiarietà e di extrema ratio in diritto penale. Non si tratterebbe, cioè, del legittimo esercizio dello spazio di discrezionalità concesso ai legislatori nazionali dal diritto europeo, ma di una tutela abnorme e sovrabbondante e, come tale, controproducente.

Questo discorso potrebbe essere ulteriormente sviluppato con riferimento alla congruità rispetto all'effetto utile che la normativa europea si propone di ottenere, rappresentato dall'uniformazione delle legislazioni nazionali per la comune lotta al fenomeno criminale considerato. Se è vero che la legislazione europea lascia liberi gli Stati nazionali nel prevedere norme più rigorose rispetto ai livelli minimi indicati si potrebbe, forse, sostenere che normative nazionali distanti in modo abnorme rispetto a quei livelli finiscano di essere controproducenti e, dunque, sproporzionate, rispetto all'obiettivo dell'uniformazione delle normative nazionali. In buona sostanza punire con una pena minima (di anni 8 di reclusione) di molto superiore al livello minimo del massimo previsto a livello europeo (di anni 5 di reclusione) e, addirittura con una pena massima pari a 4 volte rispetto a quella soglia, fatti che si collocano comunque ai livelli minimi di gravità del tipo, rischia seriamente di compromettere l'obiettivo di una concreta ed effettiva uniformità, a livello europeo, delle legislazioni nazionali.

Un simile modo di intendere la proporzionalità è stata, ad es., accolta nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea in materia di immigrazione irregolare nella sentenza 28 aprile 2011, caso El Dridi, causa C-61/11. In quel caso, infatti, l'uso della sanzione penale, in contrasto con la direttiva in materia di rimpatri, finiva con l'ostacolare una più veloce esecuzione del provvedimento di espulsione dello straniero irregolare, pregiudicando appunto l'uniformità a livello europeo delle relative procedure.

*3.1.2 (segue): il contrasto col principio di proporzione e con l'art. 117 Cost. in rapporto al divieto di pene inumane e degradanti di cui all'art. 3 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 4 della CDFUE.*

Un terzo ed autonomo profilo di contrasto col principio di proporzione può essere affermato in rapporto col divieto di pene e di trattamenti inumani o degradanti, come è noto espressamente riconosciuto, in via generale, sia dalla nostra



Costituzione (art. 27, comma 3 prima parte), sia dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (di seguito CEDU: *cf.* art. 3) sia dalla CDFUE (art. 4).

È tuttavia soprattutto la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha avuto il merito di indicare in termini precisi il concreto contenuto che il divieto assume in relazione al grave problema del sovraffollamento carcerario, in particolare attraverso l'indicazione dello spazio minimo che deve essere garantito a ciascun detenuto all'interno della cella, espresso in specifiche soglie minime di metri quadrati, variabili anche in funzione di altri parametri.

Come è noto, per il nostro paese queste indicazioni hanno assunto un valore vincolante dopo la sentenza pilota della Corte EDU, 8 gennaio 2013, Torreggiani c. Italia, la quale avendo accertato il "carattere strutturale e sistemico" del sovraffollamento carcerario in Italia ha concesso un termine perentorio per porre rimedio alla situazione, sia mediante misure strutturali tali da incidere sulle cause del sovraffollamento carcerario, sia mediante rimedi che consentano di "riparare le violazioni in atto".

Sotto il primo profilo, in attuazione di questi precisi obblighi, il legislatore ha adottato una serie di variegati provvedimenti legislativi che hanno in concreto da subito garantito una significativa riduzione della popolazione carceraria. Tra queste misure devono essere senz'altro annoverate proprio le novelle del 2013 e del 2014 sul fatto di lieve entità, di cui all'art. 73, comma 5 t.u., con la trasformazione da circostanza aggravante a reato autonomo e con la riduzione della pena massima, prima a 5 anni e poi a 4 anni di reclusione, con conseguente esclusione della custodia in carcere per questo tipo di reato. Insomma va rimarcato che l'intervento che ha ridotto la pena massima del fatto di lieve entità, se da un lato ha acuito l'irragionevolezza della disciplina complessiva, amplificando l'abnorme iato di pene tra fatto lieve e non lieve per i reati aventi ad oggetto droghe pesanti, dall'altro risponde ad una *ratio* del tutto apprezzabile e condivisibile, quella di contenere la popolazione carceraria, in adempimento di precisi obblighi internazionali non più procrastinabili e particolarmente significativi sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali dei detenuti.

Se ne dovrebbe dedurre che una simile scelta di politica criminale possiede una particolare forza di resistenza, soprattutto se paragonata all'opposta scelta di politica criminale di individuazione del limite edittale minimo di anni 8 di reclusione per i fatti non lieve, risalente al lontano 1990, quando il problema del sovraffollamento carcerario si poneva in termini del tutto diversi. Con ciò si vuol dire che se si vuole porre rimedio all'irragionevolezza dello scarto di pena tra il massimo previsto per i fatti di lieve entità ed il minimo per i fatti non lievi, si deve necessariamente intervenire non sul primo ma sul secondo ordine di grandezza, riducendolo sensibilmente.

Quanto ai rimedi che consentano di "riparare le violazioni in atto", è altresì noto che con decreto-legge n. 92 del 2014 (convertito con legge n. 117 del 2014) il legislatore ha introdotto nuovi "rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'art. 2 della CEDU", introducendo l'art. 35-*ter* dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) che, da un lato, consente ai detenuti che stiano subendo un pregiudizio grave ed attuale ai propri diritti fondamentali, in conseguenza delle condizioni detentive in cui si trovano, di rivolgersi al magistrato di sorveglianza per ottenere uno sconto di pena ancora da espriare, pari ad un giorno ogni 10 di pregiudizio subito: Qualora il pregiudizio non sia ancora in atto, ovvero sia inferiore ai 15 giorni è previsto, poi, un rimedio di risarcimento in forma monetaria, paria ad € 8 ogni giorno di pregiudizio subito.

Tornando al principio di proporzionalità, inteso come canone di minima razionalità e di congruenza tra mezzi e scopi perseguiti, si potrebbe sostenere che il rapporto col divieto di pene e di trattamenti disumani, con specifico riferimento al problema del sovraffollamento carcerario, così come definito dalla sentenza Torreggiani, impone al legislatore, nelle scelte di politica criminale, un preciso obbligo di parametrare la legislazione penale al numero di posti disponibili nelle carceri italiane, con la conseguenza che risultano illegittimi tutti gli interventi che determinano significativi aumenti della popolazione carceraria, creando una situazione di grave sovraffollamento, tale da determinare la violazione dei diritti fondamentali dei detenuti.

Naturalmente il legislatore resterebbe pienamente libero di approvare singole leggi che determinano anche significativi aumenti della popolazione carceraria, ma col vincolo di prevedere anche un corrispondente aumento dei posti disponibili nelle carceri, coi relativi impegni di spesa. Solo osservando questo banale criterio di minima razionalità si osserva sino in fondo il divieto di pene inumane e degradanti, con particolare riferimento al problema del sovraffollamento carcerario e si può limitare l'abusato utilizzo della legislazione penale a scopi puramente simbolici e di propaganda politica del tutto evidente negli ultimi anni, anche nella materia del traffico degli stupefacenti.

Una pena minima di anni 8 di reclusione per i fatti aventi ad oggetto droghe pesanti che, pur non potendosi considerare di lieve entità, a norma del comma 5 dell'art. 73 t.u., sono comunque di non particolare offensività, in particolare per la quantità di sostanze stupefacenti illecitamente trattate, determina certamente un significativo aumento della popolazione carceraria perché preclude, nella assoluta generalità dei casi, una determinazione concreta della pena inferiore ai limiti di 2 e 3 anni che, come è noto, costituiscono rispettivamente i limiti per l'applicazione della sospensione condizionale della pena e delle misure alternative alla detenzione (*cf.* art. 47 ss. ordinanza pen.). In buona



sostanza il limite edittale minimo della pena detentiva censurata finisce con l'imporre un trattamento rieducativo del condannato con esclusivo ricorso al carcere. Ciò si ripercuote anche sul distinto piano delle misure cautelari, con un massiccio ricorso alla custodia in carcere che si traduce, soprattutto nel caso di giudizio immediato, in un passaggio costante dalla misura cautelare in carcere all'esecuzione della pena sempre in carcere, per l'impossibilità di procedere alla sospensione dell'ordine di carcerazione a norma dell'art. 656 codice di procedura penale. Tutto ciò senza che sia in alcun modo giustificato dalla gravità dei fatti considerati che, occorre ricordare, si collocano ai limiti inferiori di gravità del tipo considerato ed in un sistema in cui fatti concreti omogenei, quanto a contenuto offensivo, ossia i fatti di maggiore gravità riconducibili al reato minore di cui al comma 5 del cit. art. 73 sono, al contrario, trattati, in linea di principio totalmente al di fuori dal circuito carcerario.

In conclusione la pena minima di anni 8 di reclusione, prevista dall'art. 73, comma 1 t.u., in quanto manifestamente sproporzionata alla gravità oggettiva dei fatti considerati, potrebbe considerarsi incompatibile con l'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, dunque, con l'art. 117 Cost., in quanto pena disumana per eccessiva durata perché impone, pressoché costantemente, il ricorso al carcere nel trattamento punitivo, rischiando di provocare gravi forme di sovraffollamento carcerario, con la paradossale conseguenza di far girare a vuoto la già sovraccarica macchina della giustizia: Si è visto, infatti, che in caso di grave sovraffollamento carcerario che comporti la mancanza dello spazio minimo a disposizione all'interno della cella, il carcerato ha diritto ad ottenere uno sconto sul residuo della pena da espiare. È evidente che un sistema che sappia valorizzare minimi criteri di razionalità e di efficienza dovrebbe rendere un simile rimedio del tutto eccezionale e residuale, agendo piuttosto sulle cause del sovraffollamento carcerario, mediante la previsione di pene strettamente necessarie e proporzionate rispetto alla gravità del reato.

#### 4. Conclusioni: i precedenti ed il limite della riserva di legge.

Per concludere, appare opportuno, in primo luogo, evidenziare come l'assoluta irragionevolezza della disciplina dei reati in materia di stupefacenti sia già stata più volte sollevata davanti alla giurisprudenza di merito e, in secondo luogo, approfondire la motivazione del principale limite tecnico di una possibile sentenza di accoglimento, rappresentato dalla riserva di legge in materia penale.

Nonostante la brevità del lasso temporale trascorso dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 32 del 2014 e dalla legge n. 79 del 2104, sono già state ben tre le ordinanze che hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale, ad opera del tribunale di Nola (ord. 08.05.2014), del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria (ord. 05.02.2015) e del Tribunale di Perugia (ord. 31.07.2015).

Le prime due ordinanze, pronunziate in ordine a fatti ritenuti di lieve entità aventi ad oggetto droghe c.d. leggere, hanno dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 5 t.u. nella parte in cui non distingue le pene tra droghe pesanti e droghe leggere, per contrasto col solo principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nel primo caso, ed anche per contrasto con l'art. 27, comma 3 Cost. (principio di proporzionalità delle pene e della necessaria finalità rieducativa) e, infine, con l'art. 117 Cost., in relazione alla decisione quadro 2004/757/GAI e dell'art. 49, par. 3 CDFUE, nel secondo caso.

In entrambi i casi, però, non si precisa il tipo di intervento richiesto alla Corte costituzionale né si indica alcun *tertium paragonis* che consenta di individuare la diversa pena da applicare.

Benché l'apparato motivazionale di entrambi i provvedimenti sembri orientato alla richiesta di un intervento in *bonam partem*, va ribadito che la mancata distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere nel reato minore potrebbe essere superata, sul piano politico-criminale, anche innalzando le pene per le droghe pesanti, lasciando inalterata quella prevista per le droghe leggere che, tra l'altro costituisce la pena originariamente (dalla legge c.d. Jervolino-Vassalli) prevista per questa tipologia di reati ed il cui limite minimo, di mesi 6 di reclusione è già molto contenuto ed ulteriormente riducibile mediante l'uso dell'ordinario potere discrezionale da parte del giudice (mediante la concessione delle circostanze attenuanti generiche). Risulta, pertanto, assai complicato argomentarne l'incostituzionalità, in assenza di un termine di paragone idoneo, a maggior ragione ove si consideri che qualora si ritenga quel limite comunque irragionevole perché sproporzionato in relazione al concreto contenuto offensivo della condotta posta in essere, non mancano al giudice strumenti per garantire il pieno rispetto del principio di offensività, a livello interpretativo, mediante gli istituti del reato impossibile (art. 49 c.p.), da un lato, e della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-bis c.p.), dall'altro.

Molto vicina alla presente questione di costituzionalità è, invece, quella posta dal tribunale di Perugia, relativa ad un caso di detenzione a fine di spaccio di gr. 30 di cocaina, con un principio attivo di gr. 13,5, pari a 90 dosi medie singole, ritenuto di non lieve entità. Anche in quella occasione, infatti, si censura la macroscopica differenza di pena prevista, per le droghe pesanti, tra comma 1 e comma 5 dell'art. 73 t.u., alla quale "non corrisponde se non una differenza di disvalore di grado minimo, in quanto, per necessità logica, il passaggio dal disvalore del fatto di lieve entità



a quello del fatto non di lieve entità non presenta soluzioni di continuità”. Con questa motivazione viene abbozzata l’individuazione, quale *tertium paragonis*, proprio del massimo edittale previsto per il fatto di lieve entità, già sopra più diffusamente argomentato. Peraltro i parametri sono solo gli art. 3 e 27 Cost., senza ulteriori specificazioni. Il riferimento all’art. 27 Cost., sembra limitato al comma 1 in quanto si afferma che la disciplina “non consente l’individuazione di un trattamento sanzionatorio conforme al principio di personalità della responsabilità penale, secondo cui la pena deve essere determinata proporzionalmente alla gravità del fatto di reato”.

La questione sollevata dal Tribunale di Perugia non risulta ancora decisa e neppure risulta al momento fissata l’udienza di decisione.

Invece, la questione sollevata dal tribunale di Nola ha originato l’ordinanza della Corte costituzionale n. 53 del 2015 con la quale si è disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché “valuti la questione alla luce del mutato quadro normativo” e, in particolare, l’ulteriore riduzione delle pene operata dal decreto-legge n. 36 del 2014, convertito con legge n. 79 del 2014.

Più interessante ai presenti fini è la soluzione alla muestione sollevata dal Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria. Con ordinanza n. 23 del 2016 la Corte ha dichiarato inammissibile la questione sollevata “in quanto si chiede alla Corte un intervento additivo in materia penale, in assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate”, in contrasto alla costante giurisprudenza costituzionale che ritiene “inammissibili questioni formulate con un *petitum* che (...) per l’ampiezza della sua portata additiva (...) non si configura come unica soluzione costituzionalmente obbligata” (sentenze, n. 81, n. 30 e 241 del 2014), in particolare quando “il *petitum* formulato si connota per un cospicuo tasso di manipolatività, derivante anche dalla natura creativa e non costituzionalmente obbligata della soluzione evocata (sentenza n. 241, 81 e n. 30 del 2014; ordinanza n. 190 del 2013), tanto più in materie rispetto alle quali è stata riconosciuta ampia discrezionalità del legislatore (sentenza n. 277 del 2014)”, quale in particolare “la configurazione del trattamento sanzionatorio di condotte individuate come punibili *ex plurimis*, sentenze n. 185 del 2015, n. 68 del 2012, n. 47 del 2010, n. 161 del 2009, n. 22 del 2007 e n. 394 del 2006”.

La diversa disciplina, sotto il profilo della distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere, viene inoltre giustificata dalla configurazione autonoma del reato di lieve entità rispetto ai fatti non lievi che porta ad escludere che sussista “più alcuna esigenza di mantenere una simmetria sanzionatoria tra fatti di lieve entità e quelli non lievi”, ossia “che il legislatore sia vincolato a configurare intervalli edittali differenziati a seconda della natura della sostanza, nel caso di reati di lieve entità”.

Quanto alla misura della pena l’invocato parametro dell’art. 49, par. 3 della CDFUE che riconosce parametro di proporzionalità della pena non consente comunque alla Corte di determinare in via autonoma la misura della pena “ma semmai di emendare le scelte del legislatore in riferimento a grandezze già rinvenibili nell’ordinamento”, sulla base quindi di idonei termini di paragone che consentano di rinvenire la soluzione costituzionalmente obbligata, come avvenuto nel precedente relativo al delitto di oltraggio (sentenza n. 341 del 1994).

Infine, viene respinta anche la censura fondata sulla decisione quadro n. 2004/757/GAI perché non determina affatto “precisi intervalli di pena” ma si limita ad esigere soglie minime, derogabili solo in *pejus*, secondo il c.d. principio del minimo del massimo”.

Il principale motivo di inammissibilità è quindi costituito dal difetto di un *petitum* preciso, certamente non ricorrente nella presente ordinanza. Inoltre, il secondo motivo di inammissibilità, rappresentato dall’assenza di un idoneo termine di paragone tale da garantire una soluzione costituzionalmente “a rime obbligate”, è argomentato con specifico riferimento alla questione sollevata, relativa al comma 5 e non al comma 1 dell’art. 73 testo unico e alle motivazione dell’ordinanza di rimessione che non individuava in alcun modo un termine di paragone.

In ragione delle profonde differenze della questione sollevata e della diffusa argomentazione con la quale si è cercato di motivare la presenza di un idoneo *tertium paragonis* non si ritiene che la citata ordinanza n. 23 del 2016 precluda l’esame nel merito della presente questione di legittimità costituzionale.

Con ciò non ci si vuole sottrarre al confronto col fondamentale problema di concreta giustiziabilità dei denunciati vizi di costituzionalità, rappresentato, in termini generali, dall’art. 28, legge n. 87 del 1953, in base al quale “il controllo di legittimità della Corte costituzionale (...) esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull’uso del potere discrezionale del Parlamento”. In ambito penale e ancor più in materia di previsione della quantità di pena questo limite generale risulta ancora più stringente per la presenza della riserva di legge prevista dall’art. 25, comma 2 Cost. che esclude alla radice che una pena possa essere liberamente determinata dalla Corte costituzionale, sulla base di una sua autonoma scelta di politica criminale, tanto da giustificare pienamente il tradizionale atteggiamento della Consulta di estrema prudenza, più volte affermato nei precedenti già sopra citati dall’ordinanza n. 23 del 2016.

Il problema è stato lucidamente posto da una decisione di merito che ha ritenuto “manifestamente infondata” una questione di legittimità identica a quella sollevata nella presente sede (cfr. Tribunale di Torino, 17.12.2014, in Questione



giustizia, 14 luglio 2015) con articolata ed apprezzabile motivazione, relativa ad un caso di illecita detenzione di gr. 77 di cocaina, pari a mg. 53.137 di principio attivo. In buona sostanza, pur ammettendo le gravi sperequazioni punitive che la disciplina denunciata comporta, il giudice torinese ha ritenuto che manchi “la possibilità di prospettare alla Corte costituzionale un quesito che implichi una risposta a rime obbligate”, per l’assenza di idonei termini di paragone, sia nel codice penale che all’interno della disciplina dei reati in tema di stupefacenti, che consentano alla Corte di individuare una diversa pena congrua, senza esercitare una scelta di politica criminale riservata come tale al legislatore. Conclude quindi il Tribunale che un’eventuale eccezione di costituzionalità sarebbe perciò inammissibile e potrebbe originare, al massimo, una pronuncia c.d. “monito”.

Ma in senso contrario vanno richiamate le diffuse argomentazioni sopra rese in ordine all’individuazione, quale idoneo *tertium paragonis*, del limite edittale massimo previsto dalla fattispecie di lieve entità che consente di ritenere, allo stato attuale della disciplina vigente, costituzionalmente obbligata la soluzione di assumere come limite edittale minimo del reato maggiore di cui al comma 1 dell’art. 73 testo unico la medesima pena. A ben vedere, quindi, in realtà esiste una grandezza di pena già prevista dal legislatore per una classe di casi dal concreto contenuto offensivo del tutto assimilabile rispetto alla classe di casi, che si colloca al limite inferiore di gravità del reato maggiore e che, invece, è oggi punita con una pena doppia.

Certo si potrebbero sempre opporre riserve sulla corretta individuazione del *tertium paragonis* oppure che non si tratta di una soluzione costituzionalmente obbligata in senso assoluto, perché in ipotesi il legislatore ben potrebbe aumentare la pena massima per i fatti di lieve entità oppure ridurre la pena minima per i fatti non lievi sino a 5 o 6 anni di reclusione, ossia sino a limiti di pena comunque in grado di garantire una minima coerenza di disciplina e proporzionalità di pene, oppure ancora eliminare la distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere anche nei reati maggiori, prevedendo congrue pene (ad es. da 3 a 10 anni di reclusione). Ma si può replicare che una pena costituzionalmente obbligata in senso assoluto non esiste mai e, pertanto, il limite della necessità di individuare un intervento “a rime obbligate”, precluderebbe in via generalizzata l’intervento della Corte costituzionale, che invece si è sempre garantita un residuo spazio di intervento per rimediare ai casi di più macroscopica irragionevolezza.

Così, nel precedente dell’oltraggio la soluzione adottata dalla Consulta non era costituzionalmente obbligata in senso assoluto, ma solo in senso relativo ed in relazione alla disciplina allora vigente, come già si è ricordato. Analogamente neppure l’estensione della circostanza attenuante del fatto di lieve entità prevista per il sequestro a scopo di terrorismo al sequestro a scopo di estorsione (cfr. sentenza n. 68 del 2012) è una soluzione a rime obbligate in senso assoluto, ma ancora una volta in senso relativo ed in stretta aderenza al diritto attualmente vigente, perché nulla impedisce al legislatore di differenziare i trattamenti punitivi riservati ai due reati, che tutelano beni giuridici diversi, magari riducendo il limite edittale minimo del sequestro a scopo di estorsione, sulla base di una rinnovata valutazione politica criminale del fenomeno considerato, ma escludendo l’attenuante del fatto di lieve entità.

Insomma non sembra affatto assurdo ipotizzare che l’intervento della Consulta sia possibile tutte le volte in cui sia individuabile un rimedio tale da scongiurare autonome scelte di politica criminale, perché agganciato ad una scelta di politica criminale già effettuata dal legislatore, per regolare casi vicini o analoghi e la cui adozione anche nei casi prospettati è sufficiente a scongiurare una violazione alla Costituzione che, altrimenti, si manifesterebbe in maniera macroscopica. In questa prospettiva cioè il rimedio non necessariamente dovrebbe essere l’unica soluzione costituzionalmente imposta in astratto ed in senso assoluto.

Nella specie, la scelta di politica criminale già compiuta dal legislatore per regolare casi vicini o analoghi è appunto quella compiuta nel 2014 che ha fissato il limite edittale massimo per i fatti di lieve entità, anche quelli aventi ad oggetto droghe pesanti, in soli 4 anni di reclusione, rispetto alla quale la scelta di politica criminale, risalente al 1990, di fissare il limite minimo per i corrispondenti fatti di non lieve entità in 8 anni di reclusione, si appalesa come gravemente contraddittoria ed irragionevole. E confronto tra le *ratio* delle due opposte ed inconciliabili scelte di politica criminale, non potrebbe che essere risolto in favore della prima, la più attuale e la più aderente ai principi di offensività e di sussidiarietà. Insomma, contrariamente a quanto ritenuto da taluni giudici remittenti (il Tribunale di Nola ed il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria) la legge n. 79 del 2014 si dovrebbe ritenere impeccabile per la scelta di politica criminale compiuta e censurabile solo per ciò che non ha detto, ossia perché non è intervenuta per realizzare una riforma di sistema, modificando anche la disciplina e, soprattutto, le pene dei reati previsti dall’art. 73, commi 1 e 4 t.u.

Alle considerazioni che precedono vanno aggiunte due ulteriori considerazioni, finalizzata la prima a meglio argomentare l’opportunità che il limite dell’intervento “a rime obbligate” sia inteso con la necessaria elasticità e relativa, la seconda, al ruolo e ai limiti del giudice *a quo* nel sollevare questioni di legittimità costituzionale.

Sotto il primo profilo un eccessivo irrigidimento del limite indicato determinerebbe, inevitabilmente, pericolose zone franche dal controllo di legittimità costituzionale, in paradossale contraddizione col contenuto «garantista» della riserva penale.



Come è noto, proprio la necessità di impedire l'esistenza di zone franche dal controllo di legittimità costituzionale ha consentito di superare il tradizionale limite ad interventi della Corte costituzionale in *malam partem*, in origine ricollegato ad un preteso difetto di rilevanza della questione nel giudizio *a qua*, privo di possibili eccezioni perché comunque, anche in caso di accoglimento, il giudice dovrebbe comunque risolvere il caso alla propria attenzione applicando la norma più favorevole, dichiarata incostituzionale, in omaggio al superiore principio di irretroattività, ad una posizione decisamente più duttile che individui specifici casi di ammissibilità simili interventi, con specifico riferimento alle nozioni di "norme penali di favore" (secondo la definizione fornita dalle sentenze della Corte costituzionale n. 148 del 1983 e n. 394 del 2006) ovvero a vizi nella formazione delle leggi, in particolare per l'abuso degli strumenti del decreto-legge e del decreto legislativo (*cf.*, per il primo caso, Corte Cost. n. 32 del 2014 e, per il secondo caso, Corte Cost. n. 5 del 2014; in termini generali *cf.* anche Corte costituzionale 46 del 2014). In ogni caso l'intervento additivo in *malam partem* è ritenuto ammissibile perché consente di agganciare il più severo trattamento penale, costituzionalmente imposto, non già ad una scelta discrezionale di politica criminale ad opera della Consulta, ma ad una scelta compiuta da parte dello stesso legislatore, mediante la riespansione della disciplina generale, illegittimamente derogata dalla norma di favore ovvero la riviviscenza della precedente disciplina, illegittimamente abrogata, nel caso di vizi nella formazione delle leggi.

Se perfino interventi in *malam partem* non sono preclusi in via assoluta dal limite rappresentato dalla riserva di legge, a maggior ragione non possono ritenersi preclusi interventi in *bonam partem* sul trattamento punitivo, almeno nelle ipotesi di più macroscopica violazione dei fondamentali principi di ragionevolezza-uguaglianza e di proporzionalità delle pene e di sussistenza di un ragionevole termine di paragone, che consenta di individuare una diversa norma applicabile al caso, sulla base di una scelta di politica criminale compiuta dal legislatore. Non solo, ma l'esigenza anche in questo ambito di escludere zone franche dal controllo di costituzionalità impone un certo margine di elasticità nel ritenere sussistenti i presupposti dell'intervento della Corte costituzionale.

Ciò vale in particolare e a maggior ragione per gli interventi in *bonam partem*, ai quali appartiene l'intervento qui sollecitato, perché il fondamento della riserva di legge prevista dall'art. 25, comma 2 Cost. non è costituito solo dal profilo politico della sovranità dell'organo Parlamento e — in quella sede — della dialettica democratica, con necessario coinvolgimento anche delle minoranze, con preclusione di possibili arbitri da parte di altri poteri dello Stato, tra i quali la stessa Corte costituzionale (c.d. profilo negativo della riserva di legge), ma anche e per certi versi soprattutto da un contenuto ed una *ratio* garantista, in forza della quale "tende ancor oggi (...) a ridurre la quantità delle norme penali, e, così, a concentrare queste ultime nella sola tutela, necessaria (ultima *ratio*) di pochi beni, significativi ed almeno importanti, per l'ordinato vivere civile" (*cf.* Corte costituzionale n. 487 del 1989). La *ratio* garantista della riserva di legge concerne non solo l'individuazione delle condotte penalmente rilevanti ma anche la stessa individuazione della pena.

Traducendo questi principi nella soluzione al caso in esame, l'intervento qui richiesto consiste essenzialmente in una riduzione del ricorso alla pena carceraria, in omaggio alla scelta di politica criminale più attuale e maggiormente aderente ai principi di offensività, di sussidiarietà e di proporzionalità, rispetto all'opposta scelta di politica criminale compiuta nel 1990, in un diverso contesto normativo di riferimento (punizione anche della detenzione finalizzata al consumo personale, fatto di lieve entità configurato come circostanza attenuante e punito con la pena massima di anni 6 di reclusione) ormai in insanabile contrasto con l'attuale contesto normativo di riferimento, oltre che coi fondamentali principi di pari trattamento e di proporzionalità delle pene.

Ad ulteriore conforto della necessità di adottare criteri sufficientemente elastici e duttili possono essere annoverate le suggestioni provenienti dal diritto europeo, con particolare riferimento all'art. 49, par. 2 della CDFUE e dal diritto di origine convenzionale, con particolare riferimento al divieto di pene o di trattamenti inumani o degradanti di cui all'art. 3 CEDU.

Sotto il secondo profilo, se anche non si può negare che un possibile esito della presente questione sia quello di inammissibilità, magari collegato ad un monito rivolto al legislatore, come ritenuto dal Tribunale di Torino, ci si deve però chiedere se ciò basti davvero ad escludere l'obbligo del giudice di adire la Corte costituzionale. La risposta positiva cui è pervenuto il Tribunale di Torino, benché formalmente assunta sulla base di una pronuncia di "manifesta infondatezza", è in realtà fondata su una valutazione della causa di inammissibilità che potrebbe essere ritenuta dalla Corte costituzionale, per mancanza di un possibile intervento "a rime obbligate".

Senonché in presenza di una norma di legge che deve necessariamente trovare applicazione nella soluzione del caso da decidere che il giudice ritenga incostituzionale, si deve ritenere che il giudice abbia un solo obbligo, quello di adire la Corte costituzionale, non potendo né applicare la norma di dubbia costituzionalità né disapplicarla. A norma dell'art. 23, comma 2, legge n. 87 del 1953 gli unici presupposti che sono sottoposti al suo scrutinio sono relativi alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione.



Nella specie, invece, il preteso vizio di inammissibilità attiene all'individuazione del confine di competenze del legislatore e della Corte costituzionale che è tanto chiaro in teoria quanto di difficile individuazione in pratica, perché attiene ad un delicatissimo bilanciamento tra norme e principi costituzionali che possono entrare tra loro in conflitto e che è bene sia compiuto unicamente dalla Corte costituzionale. Con ciò si vuol dire che una questione di legittimità costituzionale non può essere scongiurata sulla sola base di un incerto pronostico, compiuta dal giudice *a quo*, sulla possibile decisione della Corte costituzionale rispetto a temi certamente estranei al proprio ambito di competenza, perché ciò si tradurrebbe, ancora, nel creare indebite zone franche dal controllo di legittimità costituzionale.

A conferma di quanto sopra affermato si deve poi aggiungere che una possibile sentenza di inammissibilità con un pressante monito rivolto al legislatore affinché compia una riforma di sistema ed una razionalizzazione delle pene previste per i reati in tema di stupefacenti non potrebbe certo essere considerata *inutiliter data*. Se è vero, infatti, che il giudice *a quo* dovrebbe comunque far applicazione della norma sospetta, da un punto di vista generale le sentenze c.d. monito possono essere stimolo appunto per una riforma legislativa ovvero preludio di una successiva sentenza di accoglimento, perdurando la colpevole inerzia del legislatore, come la giurisprudenza costituzionale conferma.

Anche per questi motivi la presente questione di legittimità costituzionale deve quindi essere proposta.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, nella parte in cui prevede la pena edittale minima di anni 8 di reclusione ed € 25.822,00 di multa, anziché quella di anni 4 di reclusione ed € 10.329,00 di multa, per violazione degli articoli 3, 11, 27, comma 3 e 117 Cost.;*

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

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero in sede, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Rovereto, 21 gennaio 2016

*Il Giudice: RICCARDO DIES*

16C00143

N. 101

*Ordinanza del 10 marzo 2016 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per l'Emilia Romagna sui ricorsi riuniti proposti da De Robertis Roberto ed altri contro INPS.*

**Previdenza - Pensioni - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, relativamente agli anni 2011-2013, nella misura del 20% negli anni 2014-2015 e del 50% a decorrere dall'anno 2016.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25, lett. e), come sostituito dall'art. 1, comma 1, n. 1, del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109, e comma 25-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 1, n. 2, del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.



## LA CORTE DEI CONTI

## SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'EMILIA-ROMAGNA

In funzione di Giudice unico delle pensioni in composizione monocratica in persona del consigliere Marco Pieroni, ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi iscritti ai nn. 43610, 43611, 43612, 43613, 43614, 43615, 43616, 43617, 43618, 43666/Pensioni Civili del registro di segreteria, proposti, rispettivamente, dai signori De Robertis Roberto, nato a Bari il 29 dicembre 1942, residente in Modena; Cavarra Antonino, nato a Castelvetro il 31 maggio 1930, residente in Modena; Cricchio Antonino, nato ad Ortona il 18 ottobre 1933, residente in Modena; De Robertis Leonardo, nato a Forlì il 22 aprile 1937, residente in Modena; Ferrari Giampaolo, nato a Piandimeleto il 31 agosto 1932, residente in Modena; Gragnoli Leonida, nato a Roma il 28 settembre 1931, residente in Modena; Lugli Mauro, nato a Modena il 22 aprile 1936, residente in Modena; Luongo Manfredi, nato ad Altavilla Irpina il 19 settembre 1945, residente in Modena; Signa Salvatore Umberto, nato a Palermo il 25 gennaio 1941, residente in Modena; tutti rappresentati e difesi dagli avv. prof. Rolando Pini e Giovanni C. Sciacca; Surace Salvatore, nato a Rizziconi (RC) il 6 settembre 1952, residente in Modena, rappresentato e difeso dall'avv. Rolando Pini; tutti elettivamente domiciliati in Bologna, via santo Stefano, n. 43, presso lo studio dell'avv. Giancarlo Fanzini;

Uditi, nella pubblica udienza del 23 febbraio 2016, con l'assistenza della sig.ra Laura Cannas, l'avv. prof. Rolando Pini per i ricorrenti e l'avv. Mariateresa Nasso per l'INPS di Roma;

*Premesso*

1. Con atti depositati rispettivamente in data 27 febbraio 2013 e 11 aprile 2013, i ricorrenti, tutti rappresentati e difesi dagli avv. prof. Rolando Pini e Giovanni C. Sciacca, proponevano distinti ricorsi, — riuniti in rito per identità di oggetto —, avverso: *a*) i provvedimenti di determinazione del trattamento pensionistico loro attribuito a partire dal mese di agosto 2011, nella parte in cui detto trattamento è stato assoggettato al «contributo di perequazione» previsto dall'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nel testo successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; *b*) la mancata rivalutazione automatica del loro trattamento pensionistico in applicazione dell'art. 24, comma 25, del medesimo decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.

2. Questo Giudice, con riferimento alla prima richiesta, decideva con separata pronuncia.

3. Con riferimento alla seconda richiesta sub *b*), i ricorrenti si dolevano del fatto che, in applicazione dell'art. 24, comma 25, del citato decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, la mancata rivalutazione automatica del loro trattamento pensionistico, prolungando nel tempo i medesimi effetti derivanti dal citato art. 18 comma 22-*bis*, del decreto-legge n. 201 del 2011, comportasse violazione degli articoli 3, 53, 36 e 38 Cost.

L'INPS produceva, in replica, memorie depositate in data 12 settembre 2013 e 26 settembre 2013.

Questo Giudice, con le ordinanze n. 37 e n. 38 del 13 maggio 2014, ritenuta la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953, sospendeva i giudizi e rimetteva alla Corte costituzionale la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, alla Corte costituzionale, per ritenuta violazione degli articoli 3, 53, 36 e 38 Cost. oltretutto, sulla base dell'art. 117, primo comma, Cost., quale parametro interposto, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma 4 novembre 1950 (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

4. La Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 70/2015 dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento».



*Medio tempore*, è intervenuto il decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109, che all'art. 1 (Misure in materia di rivalutazione automatica delle pensioni - In vigore dal 21 luglio 2015), così dispone: «1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, all'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 25 è sostituito dal seguente:

«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, e riconosciuta:

a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi.»;

2) dopo il comma 25 sono inseriti i seguenti:

«25-bis. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:

a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;

b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento.

25-ter. Resta fermo che gli importi di cui al comma 25-bis sono rivalutati, a decorrere dall'anno 2014, sulla base della normativa vigente.».

A seguito dell'entrata in vigore di detta normativa l'INPS ha emanato la circolare INPS n. 125 del 25 giugno del 2015.

5. Le parti ricorrenti, a seguito del pronunciamento della Corte costituzionale, hanno chiesto, ai sensi dell'art. 297 codice di procedura civile la fissazione della nuova udienza dopo la sospensione del processo e, con successive memorie (depositate il 28 ottobre, 25 novembre 2015, 13 gennaio 2016 e 4 febbraio 2016), hanno eccepito: a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, lettera e), del decreto-legge n. 201 del 2011, come modificato dal decreto-legge n. 65 del 2015, in riferimento all'art. 136 Cost., sotto il profilo che la disposizione, con riguardo ai trattamenti pensionistici complessivamente superiore a sei volte il trattamento minimo INPS, mantiene, per il biennio 2012-2013, l'esclusione dalla rivalutazione automatica già prevista dal medesimo art. 24, comma 25, nella versione dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale; b) l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, lettera e), del decreto-legge n. 201 del 2011, come modificato dal decreto-legge n. 65 del 2015, in riferimento agli articoli 38, 36 e 3 Cost., sotto il profilo che la disposizione, nell'escludere per il biennio 2012-2013,



ogni rivalutazione dei trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, viola i principi di adeguatezza, proporzionalità e ragionevolezza che presiedono alla materia pensionistica; c) l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25-bis, del decreto-legge n. 201 del 2011, come modificato dal decreto-legge n. 65 del 2015, in riferimento agli artt. 38, 36 e 3 Cost., sotto il profilo che la disposizione riconosce la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS: a) negli anni 2014 e 2015, nella misura del 20 per cento; b) a decorrere dall'anno 2016, nella misura del 50 per cento, con ciò escludendo dal meccanismo perequativo i percettori di trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi, fascia pensionistica entro la quale si collocano i ricorrenti, con ciò violando i principi di adeguatezza, proporzionalità e ragionevolezza che presiedono alla materia pensionistica; d) l'illegittimità costituzionale del comma 25 e del comma 25-bis, dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, come modificato dal decreto-legge n. 65 del 2015, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo che, ambedue le disposizioni, rispettivamente nell'escludere per i trattamenti pensionistici superiore a sei volte il trattamento minimo INPS la rivalutazione automatica per il 2012 e il 2013, nonché per il successivo biennio 2014-2015, estendendo detta preclusione «a decorrere dal 2016», e cioè «a regime», violano il valore costituzionale dell'affidamento ingenerato dall'art. 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, contemplante un meccanismo di rivalutazione significativamente più elevato; e) l'illegittimità costituzionale della citata disciplina introdotta dal decreto-legge n. 65 del 2015 per violazione dell'art. 53 Cost.

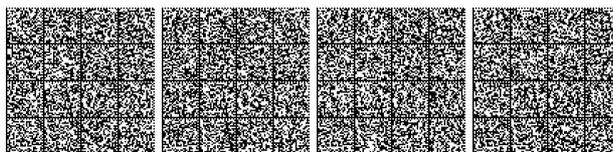
L'Inps, con memoria depositata il 4 dicembre 2015, ha controdedotto ritenendo, la normativa di cui al decreto-legge n. 65 del 2015, *medio tempore* intervenuta, rispettosa del *decisum* della Corte costituzionale, facendo proprie le argomentazioni contenute sia: a) nella sentenza n. 186/2015, della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, secondo la quale «la normativa sopravvenuta è da ritenere costituzionalmente legittima, in quanto non più fissa, ma progressivamente proporzionata all'entità delle pensioni in godimento e calibrata, secondo criteri di progressività ed evitando automatismi valevoli indistintamente per tutti i pensionati, a bilanciare, in un momento di recessione, contrapposte esigenze costituzionali, di tutela delle finanze e dei conti pubblici e specularmente di protezione dei meno elevati trattamenti pensionistici acquisiti», tanto più che la sospensione della perequazione implica che le somme trattenute vengono riversate direttamente al sistema previdenziale al fine specifico di garantirne la sostenibilità, in ossequio ad un principio solidaristico (Corte cost. sentenza n. 173/1986); quanto alla forza retroattiva della disposizione denunciata riguardante gli esercizi 2012 e 2013, l'INPS ha ritenuto che la portata retroattiva della norma non confligge con i principi di ragionevolezza, considerata anche l'emergenza finanziaria in cui versa il nostro Paese; b) sia nella sentenza n. 491/2015, della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, secondo la quale la normativa impugnata sarebbe coerente con i principi di adeguatezza e proporzionalità i indicata dalla Corte costituzionale al legislatore con la sentenza n. 70/2015.

6. Nel merito, i ricorrenti, in relazione ai trattamenti pensionistici in godimento, tutti complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi (con la conseguenza che le pretese pensionistiche degli interessati avanzate in questa sede non sarebbero meritevoli di accoglimento, laddove l'ecceppata questione di legittimità costituzionale riguardante la disciplina *medio tempore* introdotta dal decreto-legge n. 65/2015 non dovesse presentare dubbi di «non manifesta infondatezza» in relazione ai parametri evocati), hanno formulato, in aggiunta all'originaria domanda avente ad oggetto il censurato mancato riconoscimento della perequazione pensionistica riferita agli esercizi 2012-2013, anche quella concernente, il biennio 2014-2015, e il periodo successivo che si snoda, a regime, «a decorrere dal 2016».

7. Al riguardo, a seguito di sollecitazione di questo Giudice (art. 101 c.p.c.), l'INPS ha ritenuto che la pretesa, estesa dalle parti attrici al trattamento pensionistico spettante relativamente agli anni 2014-2015 e dal 2016, costituisca domanda nuova e pertanto inammissibile poiché non conforme alle originarie conclusioni del ricorso.

L'eccezione di inammissibilità formulata dall'Istituto previdenziale, e avversata dalla difesa dei ricorrenti, non è fondata.

Infatti, la domanda di specie non può configurarsi, ai sensi degli articoli 183 e 189 c.p.c., domanda nuova bensì estensione della, domanda originaria (*emendatio libelli*) poiché la vicenda sostanziale appare collegata (*recte* «connessa a vario titolo») a quella dedotta in giudizio con l'atto introduttivo, sicché, nella formulazione della medesima domanda presentata in sede di riassunzione del giudizio, non è dato ravvisare mutamento né della *causa petendi* né del *petitum mediato*, che, a ben vedere, rimangono, a seguito della previsione introdotta dal decreto-legge n. 65/2015, non solo inalterati, ma nella prospettazione delle parti attoree confermati stante l'aggravamento dei diritti che si assumono conculcati; la normativa *medio tempore* intervenuta — che le parti non avrebbero comunque avuto modo di impugnare in



occasione della formulazione del ricorso originario —, nel confermare l'azzeramento della perequazione pensionistica non solo per il successivo biennio 2014-2015 e a «regime» «a decorrere dal 2016», presenta dunque un nesso di stretta consequenzialità rispetto alle domande originarie (Cass. civ. sez. unite, sent., n. 12310/2015), sicché, anche in ragione del principio di economia processuale, l'eccezione dell'INPS non può trovare accoglimento.

8. La menzionata disciplina introdotta con il decreto-legge n. 65 del 2015, come dimostra la tabella allegata alle memorie depositate nel corso del giudizio, trova applicazione nel caso di specie, in quanto la misura dei trattamenti pensionistici in godimento dei ricorrenti è superiore al limite di sei volte il minimo INPS, con la conseguenza che ove detta disciplina dovesse trovare nella specie concreta applicazione, le domande attoree dovrebbero essere rigettate, con il che la questione di costituzionalità eccepita dai ricorrenti è rilevante ai fini del decidere.

9. Quanto al secondo «filtro» di accesso al giudizio incidentale di legittimità costituzionale, l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 assegna al giudice del processo principale il potere-dovere di accertare, in linea di mera delibazione, e dunque prima facie, se, in riferimento alla norma di cui egli debba fare applicazione, sussista un dubbio di legittimità costituzionale in relazione a disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate, con conseguente sospensione dell'applicazione della norma medesima, e remissione della questione medesima alla Corte costituzionale.

Sicché allo scopo di stabilire se sussista nella specie il requisito della «non manifesta infondatezza della questione» evocata per ritenuta violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.) e degli altri parametri costituzionali di cui agli articoli 3, 36, 38 e 53 Cost., occorre, preliminarmente, ricostruire il dictum giudiziale estraibile dalla sentenza n. 70 del 2015, con richiamo del congiunto della motivazione e del dispositivo, laddove il solo dispositivo non possa essere sufficiente alla comprensione del comando giudiziale (Cass. n. 17649/2012).

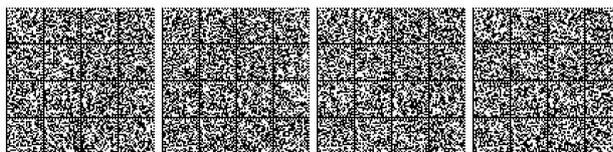
Tale operazione di definizione del «comando giudiziale», appare, nella specie, tanto più necessaria dal momento che, pur di fronte ad una «declaratoria di illegittimità costituzionale secca», con conseguente caducazione della norma oggetto di scrutinio, la motivazione della sentenza della Corte, significativamente, conclude affermando che «la norma censurata è, pertanto, costituzionalmente illegittima nei termini esposti».

10. Nella ricostruzione del giudicato della Corte appaiono significativi taluni passaggi che, lungi dal limitare il *decisum* alle sole «fasce (pensionistiche) più basse», garantendo a queste ultime l'integrale tutela dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche, in più parti, si riferisce a tutti i trattamenti pensionistici, anche a quelli di «maggiore consistenza».

A conferma di ciò la sentenza n. 70 volge in *dictum* ciò che la Consulta aveva formulato in termini di monito al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010, laddove la *ratio decidendi* (della sentenza n. 70) si sostanzia nell'affermazione che «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità».

Difatti, nella pronuncia n. 70 si trova affermato, in continuità con la pregressa giurisprudenza costituzionale, che «la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. Tale strumento si, presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013). Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinire le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono.» [...] «Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita».

La medesima sentenza n. 70, al punto 10 del Considerato in diritto, così conclude «La censura relativa al comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sentenza n. 349 del 1985). Non è stato dunque ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010. Si profila con chiarezza, a questo riguardo, il nesso inscindibile che lega il dettato degli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (fra le più recenti, sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993). Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniquale volta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa; nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo «al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici,



tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte» (sentenza n. 226 del 1993). La disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell'art. 25 del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la «contingente situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale «puntualizzazione tecnica» dell'art. 81 Cost.). L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata.».

11. Come è possibile ricavare dalla lettura della citata sentenza n. 70, deve ritenersi se per un verso l'an circa la spettanza della perequazione non può essere negata ai percipienti trattamenti pensionistici (non essendone consentito l'«azzeramento» a meno che non «emerge dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi»), per altro verso, in ragione di concorrenti interessi di rilevanza costituzionale, è consentito al legislatore calibrarne «il quantum di tutela» nel rispetto dei «limiti della ragionevolezza e proporzionalità».

12. Alla luce di quanto precede, non possono non dirsi vulnerati i parametri di cui agli articoli 136, 38, 36 e 3 Cost., ad opera dell'art. 24, commi 25, lettera e, per il biennio 2012-2013, e i parametri di cui agli articoli 38, 36 e 3 Cost., ad opera dell'art. 25-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato e integrato dal decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109, che per i bienni 2012-2013 e 2014-2015, nonché a decorrere dal 2016 esclude per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi la perequazione automatica di detti trattamenti pensionistici.

Infatti, mentre il citato art. 24, comma 25, lettera e, può qualificarsi «riproduttivo» della disposizione espunta dall'ordinamento con la citata sentenza caducatoria (intendendosi per «riproduttiva» quelle disposizioni che pongono una disciplina, pur se sostanzialmente non diversa, tuttavia formalmente diversa ed autonoma rispetto a quella divenuta inefficace, [mentre le disposizioni «confermative» esplicitamente o implicitamente ne protraggono o ne presuppongono integra l'efficacia]), il successivo comma 25-bis, costituisce un prolungamento della disposizione medesima elevando «a regime» la non spettanza di alcuna perequazione pensionistica i trattamenti complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi.

Tale disposizione di cui occorre fare applicazione nel presente giudizio, in quanto riproduttiva di altra disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima, alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale deve formare oggetto di uno scrutinio di stretta ragionevolezza (segnatamente per il biennio 2012-2013), nel senso che le decisioni di illegittimità costituzionale hanno per destinatario non solo chi è chiamato ad applicare la legge, ma anche il legislatore, al quale l'art. 136 Cost. impone di accettare l'immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma incostituzionale, poiché diversamente opinando si potrebbe determinare un'ipotesi di violazione di giudicato laddove la norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale (Corte cost. n. 262/2009; v., anche, sentenza n. 73/2013).

Sulla base di quanto precede, non si rivela perspicuo, in relazione a quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 70, con riferimento alla disposizione dichiarata incostituzionale (ove si afferma che «la disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la «contingente; situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» [sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale «puntualizzazione tecnica» dell'art. 81 Cost.]»), quanto previsto nel decreto-legge citato che così genericamente si esprime «Al fine di dare attuazione, ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale»; infatti al riguardo non è dato cogliere il bilanciamento fra l'interesse pubblico



perseguito dal legislatore e il grave sacrificio imposto ai pensionati i quali, assicurati dal pronunciamento della Corte costituzionale, si sono visti nuovamente riproporre, per il passato, l'azzeramento del diritto alla rivalutazione del trattamento pensionistico in godimento, e il prolungamento di tale sacrificio «a regime».

Deve aggiungersi, che la disposizione di cui si dubita della legittimità costituzionale, caducata e riprodotta, si caratterizza in tre sostanziali differenze rispetto alla disposizione di cui all'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, oggetto del monito di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 316 del 2010 (monito non ascoltato dal legislatore medesimo e che ha indotto la Corte a volgere in dictum il monito medesimo con la sentenza caducatoria n. 70) e cioè che la disposizione caducata e riprodotta (art. 24, comma 25, lett e): a) riguarda un biennio (2012-2013), mentre quella del 2007 riguardava solo l'anno 2008; b) risulta motivata in relazione a generiche esigenze di equilibrio di bilancio, laddove la norma precedente individuava la specifica esigenza di «introdurre un contributo di solidarietà a carico degli iscritti e dei pensionati delle gestioni previdenziali confluite nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti e del Fondo di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea, allo scopo di determinare in modo equo il concorso dei medesimi al riequilibrio del predetto Fondo»; c) individua quale ammontare sul quale incide l'azzeramento della perequazione il trattamento pensionistico complessivamente superiore a sei volte il minimo INPS, mentre la norma del 2007 individuava quale entità massima un ammontare più elevato (pari ad otto volte il minimo INPS); detta disciplina è stata portata a regime per il biennio 2014-2015 e «a decorrere dal 2016» (circa il significato da assegnare alla locuzione «a decorrere» indicata dal legislatore, quale sinonimo del carattere «permanente» della misura, cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 43/2016, punto 9 del Considerato in diritto).

Per le ragioni che precedono, non può ritenersi fugato ogni dubbio circa la «non manifesta infondatezza» della questione di costituzionalità delle disposizioni delle quali occorre fare applicazione; nel presente giudizio, in relazione agli articoli 136, 38, 36 e 3, poiché, appunto, l'art. 24, comma 25, lettera e), come modificato ad opera del decreto-legge n. 65 del 2015, di fronte ad una pronuncia della Corte costituzionale, n. 70, a carattere caducatorio circa l'azzeramento della perequazione pensionistica per tutti i trattamenti pensionistici e non «in parte qua», limitatamente cioè ai trattamenti previdenziali modesti, persevera nell'azzerare per taluni trattamenti pensionistici superiori ad una determinata soglia la perequazione pensionistica, senza cioè modularne la spettanza sia pure in modo inversamente proporzionale rispetto all'ammontare della pensione percepita.

Analogo dubbio, in relazione agli articoli 38, 36 e 3 Cost., investe la disciplina «a regime» introdotta dall'art. 24, comma 25-bis, citato, in tal modo non solo prolungando il blocco della rivalutazione monetaria (nella specie) dei trattamenti pensionistici ma escludendo «a regime», rendendolo cioè strutturale per la sola categoria dei titolari di trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il minimo INPS, il meccanismo della rivalutazione — riconducibile nell'alveo dei sistemi di indicizzazione — che attende alla precipua funzione di mantenere integro il collegamento con il fenomeno dell'inflazione e dunque dei trattamenti pensionistici — nella misura in cui essi attendono alla funzione fondamentale inerente a diritti civili e sociali, quali quelli di sostegno della vecchiaia (art. 5, comma 1, lettera g, della legge costituzionale n. 1 del 2012) — con le complessive dinamiche del costo della vita a garanzia della adeguatezza degli emolumenti percepiti e maturati dai lavoratori alle loro esigenze di vita (art. 38 Cost.).

Detta disciplina appare dunque confliggere con il precetto della «adeguatezza» (art. 38, secondo comma, 36 e 3 Cost.) della prestazione pensionistica nel tempo in quanto detto precetto presuppone la permanenza delle condizioni di effettività della protezione economica garantita, effettività che viene a mancare quando una legge non preveda l'adeguamento (non necessariamente per mezzi di meccanismi automatici, cfr: Corte cost., sentt. n. 457 del 1998 e n. 280 del 1974) dell'importo della prestazione al mutamento nel tempo dei valori monetari (Cort. cost., sentenza n. 487 del 1988), come in «maniera definitiva» dispone ora la normativa di cui all'art. 24, commi 25 e 25-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011.

12.1. In proposito, vale anche ricordare quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 127 del 2015 (punto 7 del Considerato in diritto) in ordine al regime di cui all'art. 34 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misura di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) che ha introdotto un nuovo sistema di perequazione automatica delle pensioni idoneo e indefettibile nell'assicurare la dinamica perequativa delle pensioni; tale argomento, ha indotto la Corte a rigettare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 981 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, primo comma, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, stante il carattere anacronistico di tale meccanismo, che non si profila come una componente essenziale e indefettibile nell'assicurare la dinamica pere-



quativa delle pensioni, ora regolata secondo criteri direttivi sensibilmente diversi (quelli disciplinati proprio dal citato art. 34 che disciplina la perequazione automatica di tutte le pensioni).

12.2. È altresì da notare che con la sentenza n. 30 del 2004, la Corte costituzionale ha affermato che in tema di perdurante adeguatezza dei trattamenti pensionistici nel settore del pubblico impiego l'integrazione anche economica tramite interventi a carico della finanza pubblica appare tanto più necessaria «in presenza di un significativo allungamento della vita dei cittadini, e del conseguente prolungamento del periodo nel quale è anzitutto il trattamento pensionistico ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa al pensionato e ai suoi familiari». In assenza di un principio costituzionale, che assicuri l'adeguamento costante delle pensioni al successivo trattamento economico dell'attività di servizio corrispondente, spetta al legislatore individuare modalità per garantire un trattamento pensionistico adeguato non solo al momento del collocamento a riposo, ma anche successivamente, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta sulla base di un «ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti», tenendo conto della attuale disponibilità delle risorse finanziarie ma con il limite, comunque, di assicurare «la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona».

Sul punto la Corte ha altresì evidenziato che «il legislatore nazionale, dopo aver cercato di garantire un collegamento delle pensioni relative al settore del pubblico impiego alla dinamica retributiva» e, successivamente, aver configurato un «meccanismo di perequazione automatica per consentire l'adeguamento periodico delle pensioni di tutte le diverse categorie del pubblico impiego agli incrementi stipendiali intervenuti, secondo un indice da concordare tra il Governo e le parti sindacali», ha «svincolato, per esigenze di contenimento della spesa pubblica, i trattamenti pensionistici dall'andamento delle successive retribuzioni e cercato di salvaguardarne nel tempo il potere d'acquisto e l'adeguatezza attraverso il solo meccanismo della perequazione automatica dell'importo alle variazioni del costo della vita». Tale meccanismo risulta «coerente sia con il prevalente carattere contributivo assunto dal sistema pensionistico [...] sia con la profonda riforma che ha interessato il pubblico impiego ed in particolare la dirigenza pubblica, il cui trattamento economico e, per la parte accessoria, correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità ed ai risultati conseguiti». Rimane, comunque fermo che «il verificarsi di irragionevoli scostamenti dell'entità delle pensioni rispetto alle effettive variazioni del potere d'acquisto della moneta, sarebbe indicativo della inidoneità del meccanismo in concreto prescelto ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia mezzi adeguati ad una esistenza libera e dignitosa nel rispetto dei principi e dei diritti sanciti dagli articoli 36 e 38 della Costituzione».

12.3. Occorre poi rimarcare, quanto alla permanenza del sacrificio che ora si impone ai percipienti il trattamento pensionistico nella misura eccedente sei volte il minimo INPS, che la stessa Corte ha sì affermato che, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, rese ancor più stringenti in ossequio alla modifica costituzionale di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2012 (segnatamente dall'art. 97, primo comma, Cost., che impone, elevandolo a indefettibile principio costituzionale, l'innovativo principio della sostenibilità del debito, Corte costituzionale sentenza n. 310/2013, punto 13.4 del Considerato in diritto), sacrifici gravosi non possono non interessare periodi più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione da precedenti sentenze della Corte (es.: sentenza n. 245 del 1997); e tuttavia la Corte ha prontamente aggiunto e rimarcato che detti periodi devono essere «certo definiti» (Corte cost. sentenza n. 310/2013, punto 13.5. del Considerato in diritto; ordinanza n. 113 del 2014).

D'altro canto, la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 178 del 2015 (punto 17 del Considerato in diritto), ha sottolineato la rilevanza della «temporaneità» di sacrifici di situazioni soggettive consolidate in base alla previgente normativa, richiamando l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo (Seconda sezione, sentenza 8 ottobre 2013, António Augusto da Conceição Mateus e Lino Jesus Santos Januário contro Portogallo, punti 23 - 29 del Considerato in diritto), secondo il quale l'esigenza di «un "giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della comunità e i requisiti di protezione dei diritti fondamentali dell'individuo», proprio in tema di riduzione dei trattamenti pensionistici, va operata sulla scorta dell'elemento chiave del limite temporale che le contraddistingue.

12.4. Conclusivamente deve ritenersi non manifestamente infondata la questione di legittimità:

a) con riferimento, al biennio 2012-2013, dell'art. 24, comma 25, lettera e), dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, come modificato dal decreto-legge n. 65 del 2015, in relazione agli articoli 136, 38, 36 e 3 Cost.

b) con riferimento al biennio 2014-2015 e a regime dal 2016, dell'art. 24, comma 25-bis, dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, come modificato dal decreto-legge n. 65 del 2015, in relazione agli articoli 38, 36 e 3 Cost.

13. Quanto alla questione riguardante il biennio 2012-2013, l'art. 24, comma 25 lettera e), del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, la nuova formulazione del decreto-legge n. 65 del 2015, pur dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 70 del 2015, impedisce a questo Giudice, ponendosi come pregiudiziale, l'accoglimento del ricorso avendo riprodotto con «effetto retroattivo», per pensionati titolari di trattamento pensionistico complessivamente superiore a sei volte il minimo INPS.



Si pone pertanto un dubbio di non manifesta infondatezza della norma citata in relazione agli articoli 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, rispetto all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto norma interposta.

In particolare, la disciplina citata sembra infatti recare i pregiudizio al valore del legittimo affidamento e della certezza del diritto, il quale trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.

Invero, detto principio non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici «anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», ma esige che ciò avvenga alla condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009). Solo in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate, dunque, ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse, ma sempre nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, è consentito alla legge di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti (*ex plurimis*, sentenza n. 56 del 2015).

Tanto premesso, sussiste il dubbio che il quadro normativo preesistente alla disposizione denunciata di incostituzionalità, e cioè il regime perequativo, come descritto in precedenza, fosse tale da far sorgere nei pensionati la ragionevole fiducia nel non azzeramento di detto meccanismo, anche in relazione tanto alla *ratio decidendi* sottesa alle sentenze n. 70 del 2015 e n. 127 del 2015 quanto al principio affermato nella sentenza n. 216 del 2015, secondo la quale le scelte onerose per gli interessi dei privati esigono una equilibrata valutazione comparativa degli interessi in gioco, nei limiti, cioè, della ragionevolezza e della proporzionalità; nella specie, l'emergenza finanziaria (nella pronuncia n. 216, la disciplina denunciata aveva l'obiettivo di ridurre il debito) è stata ritenuta recessiva innanzi alla tutela dei diritti riconosciuti ai possessori di banconote in lire di prestazione pensionistica; analoga radicale e irreversibile incisione sulle situazioni giuridiche soggettive dei pensionati, dopo la pronuncia n. 70 del 2015 della Corte costituzionale, sembra derivare dalla scelta del legislatore di prevedere il blocco della perequazione pensionistica nei termini sopra indicati.

Ne discende che l'art. 24, comma 25 lettera e), del decreto-legge n. 201 del 2011 come modificato dal decreto-legge n. 65 del 2015 (riguardante il biennio 2012-2013), per le ragioni sopra esposte, sembra confliggere agli articoli 2, 3 e primo comma, della Costituzione, rispetto all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto norma interposta (Corte cost. sentenze n. 348 e 349/2007), per come in casi analoghi è stata interpretata dalla Corte costituzionale e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (*cf.*, anche Corte EDU, sentenza 7/6/2011 Agrati c. Italia), sussistendo concretamente una fattispecie di riproduzione, con effetti retroattivi, di una norma già espunta dall'ordinamento siccome costituzionalmente illegittima, con conseguente violazione in termini di ragionevolezza del principio del legittimo affidamento e di certezza del diritto, per come definito dalla sentenza della Corte costituzionale (Corte cost. sentt. nn. 216/2015; n. 156/2007).

14. Ulteriore dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 24, commi 25, lettera e), e 25-bis, del decreto-legge n. 201 del 2011, come modificato dal decreto-legge n. 65 del 2015, si pone in relazione agli articoli 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, rispetto all'art. 1 (Protezione della proprietà) del Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto norma interposta, riguardante il «diritto [di ogni persona] al rispetto dei suoi beni». Difatti, la Corte di Strasburgo, in diverse sentenze, ha ritenuto riconducibili nel «diritto di ogni persona al rispetto dei suoi beni» non solo i «beni attuali» in quanto valori patrimoniali, ma anche i crediti e tra questi quelli relativi ad una pensione (*cf.*, caso Mottola e altri c. Italia, ricorso n. 29932/07, sentenza 4 febbraio 2014, punti 40 e 41; caso Staibano e altri c. Italia, ricorso n. 29907/07, sentenza 4 febbraio 2014, punti 40 e 41; caso Maggio e altri c. Italia, ricorsi nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08 sentenza 31 maggio 2011), a condizione che il titolare di essi abbia sufficiente fondamento nel diritto interno, come nel caso del titolare dei trattamenti pensionistici cui spetta, alla luce della sentenza n. 70 del 2015, la «perequazione automatica»; e tuttavia, il legislatore, con la normativa oggetto di dubbio, non sembra avere disciplinato detto «bene», e cioè la «perequazione automatica», nel rispetto del requisito dell'equo bilanciamento alla luce del principio per cui ogni ingerenza su un «bene» della persona debba essere ragionevolmente proporzionata al fine perseguito, avendo privato, in modo «non transitorio», e cioè in modo permanente, i percettori di un reddito superiore complessivamente a sei volte il minimo INPS del meccanismo perequativo, con conseguente incisione individuale eccessiva dei diritti di detti pensionati.



15. Con la sentenza n. 70 del 2015, la Corte dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale, della disciplina impugnata, in riferimento alla ipotizzata violazione degli articoli 2, 3, 23 e 53 Cost., in relazione alla presunta natura tributaria della misura in esame (Corte cost. n. 70/2015, punto 4 del Considerato in diritto). Orbene, in considerazione della nuova formulazione della norma, la misura di azzeramento della rivalutazione automatica per gli anni 2012-2013, 2014-2015 e dal 2016, relativa ai trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, ripropone il dubbio circa la introduzione, ad opera del legislatore, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato, di una prestazione patrimoniale di natura tributaria, lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti; sicché, la norma, nell'imporre alle parti di concorrere alla spesa pubblica non in ragione della propria capacità contributiva, presenterebbe profili di violazione del principio di eguaglianza, in quanto la Costituzione non impone una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria, esigendo un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza (Corte cost. sentt. nn. 10/2015; 116/2013; 223/2012).

Nel rigettare la predetta questione, la Corte ricordava che tre sono gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (Corte cost. sentt. nn. 70/2015; 219/2014; 154/2014; 310/2013; 238/2009; 141/2009; 335; 64/2008; 334/2006; 73/2005).

Tanto premesso, l'azzeramento della perequazione automatica oggetto di censura, non sembra sfuggire ai canoni della prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che: *a)* esso dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario. Infatti, la norma all'esame esclude per i trattamenti superiori complessivamente a sei volte il trattamento minimo INPS (e senza distinzione per fasce pensionistiche) la perequazione, procurando una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; tant'è che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 70 del 2015, osserva che, «per le modalità con cui opera il meccanismo della perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, e, per, sua natura definitiva. Le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato» (Corte cost. sentenza n. 70/2015, punto 9 del Considerato in diritto); *b)* la decurtazione non integra, per definizione, una modifica di un rapporto sinallagmatico, poiché il trattamento pensionistico non è correlato ad una controprestazione (peraltro, nell'ipotesi del sistema contributivo, la decurtazione non comporta modifica del rapporto di sinallagma); *c)* le risorse, connesse al presupposto economicamente rilevante, individuato nel superamento della predetta fascia pensionistica, e derivanti dalla suddetta decurtazione, sembrano, sulla base dei principi che presiedono al diritto contabile, destinate a sovvenire pubbliche spese. Infatti, sulla base del disposto dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009 (attuativo dell'art. 81 Cost.; così, Corte costituzionale n. 26/2013), la copertura finanziaria di nuovi o maggiori oneri è costituita oltretutto da nuove o maggiori entrate (art. 17, comma 1, lettera *c*) anche dalla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (art. 17, comma 1, lettera *b*); e sembra essere quest'ultimo il caso entro il quale ricondurre il cd. «risparmio di spesa» derivante dalla norma oggetto di scrutinio che ha rimosso dall'ordinamento l'autorizzazione legislativa di spesa che «a regime» estendeva anche ai trattamenti complessivamente superiori a sei volte il minimo INPS la perequazione pensionistica, risorse finanziarie che dunque verranno utilizzate per sovvenire pubbliche spese diverse da quelle per le quali erano state originariamente destinate in considerazione della dichiarata esigenza di «rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica».

Deve aggiungersi che l'assenza di una espressa indicazione della destinazione delle maggiori risorse conseguite dallo Stato per effetto della disciplina in questione non esclude che siano destinate a sovvenire pubbliche spese, e, in particolare, a stabilizzare la finanza pubblica, trattandosi di un usuale comportamento del legislatore quello di non prevedere, per i proventi delle imposte, una destinazione diversa dal generico «concorso alle pubbliche spese» desumibile dall'art. 53 Cost. Nella specie, tale destinazione si desume anche dall'*incipit* dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 65 del 2015 («1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela



dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale [...]).

Occorre soggiungere che la misura introdotta dal decreto-legge n. 65 del 2015, concorre ad approfondire un ulteriore elemento di irragionevolezza ove si consideri che il blocco della perequazione si cumula con altre forme di prelievo surrettizio IRPEF, qual è il contributo di solidarietà, che già, allo stato, determina accentuate differenze orizzontali in danno dei pensionati percettori di redditi elevati i quali, per effetto del contributo di solidarietà loro imposto, vedono crescere di 15 punti l'incidenza del prelievo fra i 90 e i 350 mila euro, il triplo di quanto sarebbe avvenuto sulla base della sola IRPEF rispetto, ad esempio, ai dipendenti privati e ai lavoratori autonomi (*cf.* Corte dei conti, sez. riun. in sede di controllo, n. 5/SSRRCO/RCFP/14, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2014, pp. 85 e 86).

Ne discende che sussistono dubbi di legittimità costituzionale della disciplina citata anche in relazione agli articoli 2, 3, 23 e 53 Cost.

16. Per quanto sopra esposto, visti gli articoli 134 Cost. e la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, questo Giudice dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, commi 25, lettera e), e 25-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dal decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge dalla legge 17 luglio 2015, n. 109, in relazione agli articoli 136, 38, 36, 3, 2, 23 e 53 Cost. e 117, primo comma, della Costituzione rispetto all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e all'art. 1 del Protocollo addizionale di detta Convenzione firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto norme interposte.

17. Si dispone, in conseguenza, la sospensione dei giudizi in epigrafe, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e gli adempimenti a cura della Cancelleria di cui al dispositivo.

*P. Q. M.*

*Visti l'art. 134 Cost. e la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, questo Giudice unico:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 136, 38, 36, 3, 2, 23 e 53 Cost. e 117, primo comma, della Costituzione rispetto all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e all'art. 1 del Protocollo addizionale di detta Convenzione firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto norme interposte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, commi 25, lett. e), e 25-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dal decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109;*

*dispone la sospensione dei giudizi in epigrafe;*

*ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*ordina, altresì, alla Cancelleria che la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di legittimità ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che essa sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Così deciso in Bologna, nella pubblica udienza del giorno 23 febbraio 2016.

*Il Giudice unico estensore: MARCO PIERONI*



## N. 102

*Ordinanza dell'11 aprile 2016 della Corte militare d'appello di Roma  
nel procedimento penale militare a carico di T.A.*

**Reati militari - Ingiuria - Sanzione penale.**

– Codice penale militare di pace, art. 226.

## LA CORTE MILITARE DI APPELLO

## PRIMA SEZIONE

Composta dai signori:

1. dott. Francesco Ufilugelli, Presidente;
2. dott. Mauro de Luca, giudice;
3. dott. Gioacchino Tornatore, giudice estensore;
4. T. Col. A.M. Fabio Genovese, giudice;
5. T. Col. E.I. Cosimo Lorusso, giudice.

Ha pronunciato in camera di consiglio la seguente ordinanza nel procedimento a carico di:

*Svolgimento del processo*

T. A., nato il ... a...; residente a ... (...), via ...; Tenente E.I. in servizio presso il Rgt. Logistico ... in Bari, presso il quale ha eletto domicilio. Imputato del reato di «ingiuria pluriaggravata» (artt. 47, numeri 2 e 4, e 226 c.p.m.p.).

## OSSERVA

I. Il decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 recante «Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'art. 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67» al Capo I, «Abrogazione di reati e modifiche al codice penale», con l'art. 1 «Abrogazione di reati», ha proceduto alla abrogazione, tra gli altri, del reato di «ingiuria», previsto dall'art. 594 codice penale.

Con il successivo art. 2, il citato decreto legislativo ha poi introdotto una serie di modifiche al codice penale e, per quel che ha rilievo nel presente procedimento, in particolare al comma 1, lett. g), ha stabilito che «all'art 596 c.p., concernente l'esclusione della prova liberatoria:

«1) al comma primo, le parole “dei delitti preveduti dai due articoli precedenti” sono sostituite dalle seguenti: “dal delitto previsto dall'articolo precedente”;

2) al comma quarto, le parole “applicabili le disposizioni dell'art. 594, primo comma, ovvero dell'art. 595, primo comma” sono sostituite dalle seguenti: “applicabile la disposizione dell'art. 595, primo comma”»;

al comma 1, lett. h), ha disposto che «all'art. 597, comma primo, le parole “I delitti preveduti dagli articoli 594 e 595 sono punibili” sono sostituite dalle seguenti: “Il delitto previsto dall'art. 595 è punibile”»;

al comma 1 lett. i) ha stabilito che «all'art. 599: 1) la rubrica è sostituita dalla seguente: “Provocazione.”; 2) i commi primo e terzo sono abrogati;

3) nel secondo comma, le parole «dagli articoli 594 e» sono sostituite dalle seguenti: “dall'articolo”».

Il Capo II del decreto legislativo 7/2016, denominato «Illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili», nel prevedere all'art. 3 la «Responsabilità civile per gli illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie» ha, poi, disposto che:

«I. I fatti previsti dall'articolo seguente, se dolosi, obbligano oltre che alle restituzioni e al risarcimento del danno secondo leggi civili, anche al pagamento della sanzione pecuniaria civile ivi stabilita.



2. Si osserva la disposizione di cui all'art. 2947, primo comma, del codice civile».

Con il successivo art. 4 del decreto si sono, quindi, individuati gli «Illeciti civili sottoposti a sanzioni pecuniarie» e si è stabilito che:

«1. Soggiace alla sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila:

*a)* chi offende l'onore o il decoro di una persona presente, ovvero mediante comunicazione telegrafica, telefonica, informatica o telematica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa; *b), c), d), e), f) omissis*;

2. Nel caso di cui alla lettera *a)* del primo comma, se le offese sono reciproche, il giudice può non applicare la sanzione pecuniaria civile ad uno o ad entrambi gli offensori.

3. Non è sanzionabile chi ha commesso il fatto previsto dal primo comma, lettera *a)*, del presente articolo, nello stato d'ira determinato da un fatto ingiusto altrui, e subito dopo di esso».

Con l'art. 5 il decreto ha, inoltre, stabilito i «Criteri di commisurazione delle sanzioni pecuniarie», mentre nel successivo art. 6 si è provveduto a fissare i criteri temporali relativi alla «Reiterazione dell'illecito».

Quanto al procedimento, l'art. 8 del decreto legislativo 7/2016 ha disposto che le sanzioni pecuniarie civili sono applicate dal giudice competente a conoscere dell'azione di risarcimento del danno e che il giudice decide sull'applicazione della sanzione civile pecuniaria al termine del giudizio, qualora accolga la domanda di risarcimento proposta dalla persona offesa; infine, si è previsto che anche ai fini dell'irrogazione della sanzione pecuniaria civile, si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili con le norme del capo II.

Modalità di pagamento della sanzione e di devoluzione del provento della stessa a favore della Cassa delle ammende, Registro informatizzato dei provvedimenti in materia di sanzioni pecuniarie, seguono negli articoli finali (artt. 9-11) del testo del decreto in esame, che si conclude con l'art. 12 che reca le disposizioni transitorie, in pratica attuative dei principi vigenti in tema di successione di leggi penali, specificatamente di quello del *favor rei*, in quanto stabilisce che: «1. Le disposizioni relative alle sanzioni pecuniarie civili del presente decreto si applicano anche ai fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore dello stesso, salvo che il procedimento penale sia stato definito con sentenza o con decreto divenuti irrevocabili.

2. Se i procedimenti penali per i reati abrogati dal presente decreto sono stati definiti, prima della sua entrata in vigore, con sentenza di condanna o decreto irrevocabili, il giudice dell'esecuzione revoca la sentenza o il decreto, dichiarando che il fatto non è previsto dalla legge come reato e adotta i provvedimenti conseguenti. Il giudice dell'esecuzione provvede con l'osservanza delle disposizioni dell'art. 667, comma 4, del codice di procedura penale».

Seguono, all'art. 13 del decreto legislativo 7/2016, le disposizioni finanziarie.

II. Dunque, con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2016 del decreto legislativo n. 7 del 2016, è entrato in vigore, a decorrere dal 6 febbraio 2016, l'intervento di depenalizzazione e di abrogazione di reati oggetto della legge delega n. 67/2014 (art. 2).

Sempre in attuazione della legge delega n. 67/2014, inoltre, con il successivo decreto legislativo n. 8/2016 si è completata la depenalizzazione con la trasformazione di numerose fattispecie di reati minori (per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda oppure puniti con pene detentive, sole, congiunte o alternative a pene pecuniarie) in illeciti amministrativi.

Appare di tutta evidenza — ed è stato esplicitamente evidenziato nelle relazioni governative di accompagnamento agli schemi dei due decreti legislativi in questione — che il legislatore ha inteso perseguire una scelta politica ben precisa, volta a deflazionare il sistema penale, sia sostanziale che processuale in omaggio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione criminale, partendo dal presupposto che seppure una penalizzazione generalizzata formalmente corrisponda a esigenze di maggiore repressività, tuttavia in concreto finisce con il risolversi in un abbassamento del livello di tutela degli interessi coinvolti, dovendosi scontrare con il dato obiettivo che la macchina repressiva penale non è attualmente in grado di sanzionare un numero elevato di fatti per cui appare doveroso valutare l'opportunità di rinunciare alla sanzione penale quantomeno per i reati che presentino un minor grado di offensività.

Il legislatore, con l'ultimo intervento di depenalizzazione, ha fatto ricorso a un duplice strumento, da un lato quello della trasformazione di taluni reati in illecito amministrativo, con conseguente affidamento esclusivo all'autorità amministrativa del compito di punire determinate condotte di minore gravità; dall'altro lato, quello di abrogare alcune fattispecie di reato previste dal codice penale, con contemporanea sottoposizione dei corrispondenti fatti a «sanzioni pecuniarie civili», che vanno ad aggiungersi al risarcimento del danno conseguente alla condotta presa in esame.

Questo è avvenuto, per quanto qui di specifico interesse, con riferimento al reato comune di ingiuria previsto dall'art. 594 del codice penale, che ha, quindi, assunto la veste di illecito sanzionato solo civilmente, oltre che con il risarcimento del danno — di natura tipicamente privatistica e che si connota per un profilo squisitamente ristoratorio del pregiudizio cagionato alla parte offesa — anche con una sanzione pecuniaria civile, che appare rifarsi ai *punitive*



*damages* di matrice anglosassone, in uso soprattutto nel sistema statunitense di *common law*, che mantiene una funzione principalmente repressiva e afflittiva, e che viene irrogata, per specifica scelta del legislatore, del giudice civile e devoluta alla cassa delle ammende. A tale ultima sanzione, inoltre, si applica il termine quinquennale di prescrizione della pretesa relativa alla inflizione della sanzione pecuniaria, come *expressis verbis* previsto dall'art. 3, comma 2, del decreto legislativo citato, che richiama, infatti, il primo comma dell'art. 2947 del codice civile.

I reati oggetto di abrogazione — e tra questi quello di ingiuria di cui all'art. 594 codice penale — vengono, dunque, trasformati in illeciti sottoposti a una sanzione pecuniaria civile, inedita per il nostro sistema giuridico, che, come già detto, si connota per una finalità squisitamente preventiva e repressiva tipica delle sanzioni di natura punitiva. Tale funzione risulta testimoniata dai principi e dai criteri direttivi previsti per la commisurazione della entità della suddetta sanzione, indicati alla successiva lettera e), ove si prevede, infatti, che le sanzioni civili siano proporzionate non all'entità del danno conseguito dalla condotta, quanto «alla gravità della violazione, alla reiterazione dell'illecito, all'arricchimento del soggetto responsabile, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche».

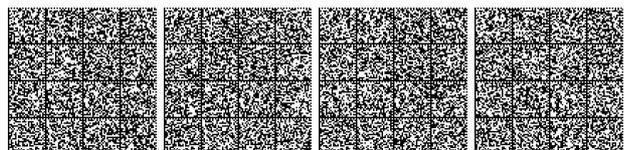
Appare di tutta evidenza, quindi, che le novità introdotte dall'intervento normativo in esame determinano una rivalutazione del principio di offensività da considerarsi immanente nel nostro sistema penale, coerentemente con quanto già operato dal decreto legislativo n. 28 del 16 marzo 2015, che ha introdotto l'istituto della particolare tenuità del fatto come causa di esclusione della punibilità e che, come pacificamente ritenuto anche dalla giurisprudenza della Corte suprema di Cassazione, trova applicazione anche con riferimento ai reati militari, trattandosi di una clausola di esiguità che determina una improcedibilità di natura sostanziale e processuale nei casi di concreta inoffensività di un fatto che pur astrattamente mantiene la sua rilevanza penale.

I due interventi normativi in questione sul piano teorico si distinguono nettamente fra loro, dal momento che la depenalizzazione determina, a monte, l'espunzione di determinate condotte dal panorama delle fattispecie penalmente rilevanti, a prescindere dalle concrete modalità attraverso le quali le stesse vengono realizzate; con l'istituto della tenuità del fatto, invece, non sono considerati punibili quei reati sanzionati, nel massimo, con la pena di cinque anni di reclusione o con la pena pecuniaria, solo ove in concreto si siano rivelati di scarsa offensività. Nel primo caso, quindi, è il legislatore a stabilire a priori quali condotte non costituiscono più reato; mentre, nella seconda ipotesi, il legislatore affida alla sensibilità e alla discrezionalità del giudice, quale interprete del diritto, il compito di valutare in concreto se il fatto sottoposto al suo esame non meriti di essere sanzionato, verificando se, per le concrete modalità esecutive, per la occasionalità dello stesso, per la tenuità del pregiudizio o del pericolo cagionato, appunto, abbia arrecato un'offesa troppo lieve per meritare una risposta sanzionatoria penale. Come è stato osservato, entrambi gli istituti corrispondono all'esigenza di operare una scrematura dell'area penale dai reati cosiddetti bagatellari, con la differenza che mentre un intervento di depenalizzazione e di abrogazione mira a colpire i cosiddetti reati bagatellari propri, valutati cioè dallo stesso legislatore come ormai privi di offensività, la tenuità del fatto ha come obiettivo, invece, i reati bagatellari impropri, cioè quelle condotte che astrattamente presentano profili di rilevanza penale e di offensività, ma che in concreto hanno arrecato un'offesa esigua, tale da far venir meno l'interesse statale a una loro repressione penale, tramite il meccanismo deflattivo della *diversion*.

III. Come già anticipato, il legislatore delegato, con l'art. 1, lett. c), del decreto legislativo n. 7 del 2016 ha abrogato, tra gli altri, anche il reato comune di ingiuria, in ossequio a quanto prescritto dall'art. 2, comma 3, lettera, numero 2, della legge n. 67 del 2014, che prescriveva l'abrogazione del delitto di cui all'art. 594 del codice penale.

La tecnica utilizzata dal legislatore nell'operare l'intervento abrogativo, mediante richiamo espresso e tassativo dell'edicola specifico del codice penale che prevede la singola fattispecie di reato sulla quale egli ha inteso intervenire, senza alcuna menzione del relativo *nomen iuris*, consente di sgombrare definitivamente il campo — per quanto qui di specifico interesse — da qualsiasi possibilità di considerare coinvolta e travolta da tale intervento di depenalizzazione anche la corrispondente fattispecie di reato di ingiuria prevista dal codice penale militare di pace all'art. 226. Non appare, infatti, possibile estendere la depenalizzazione operata dal legislatore con la novella anche a tale reato militare, attraverso un'attività di interpretazione costituzionalmente orientata, in particolare di applicazione analogica *in bonam partem* della normativa abrogata, proprio in considerazione del carattere tassativo dei delitti specificamente indicati dal decreto legislativo in esame, dal quale obiettivamente emerge la volontà del legislatore di riferirsi alla fattispecie di reato comune contemplata dall'art. 594 del codice penale e non anche all'omologo e omonimo reato di ingiuria militare previsto all'art. 226 del codice penale militare di pace.

Del resto, secondo l'insegnamento costante del Giudice delle leggi, «le valutazioni di politica criminale competono esclusivamente al legislatore», mentre le «sperequazioni» normative tra figure omogenee di reato determinano necessariamente l'intervento della Corte Costituzionale solo se assumono aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare come sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (*ex multis*, sentenza 25 luglio 1997 n. 272).



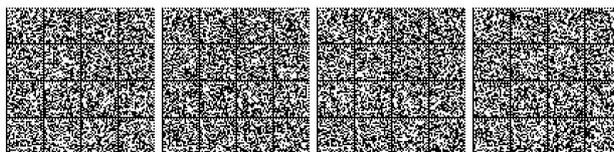
Peraltro, al giudice di merito non è richiesto di spingersi fino alla valutazione della incostituzionalità della norma da applicarsi, compito da riservarsi evidentemente al Giudice delle leggi, e neanche esprimere un positivo e diffuso convincimento nel senso della fondatezza della questione prospettata, essendo sufficiente il sorgere anche di un mero dubbio sulla costituzionalità della norma impugnata, in termini di non manifesta infondatezza. Né lo stesso giudice di merito, a fronte di una tale delibazione, potrebbe optare per la disapplicazione della norma sospettata di incostituzionalità, poiché una tale soluzione si profilerebbe, per un verso, come provvedimento abnorme in considerazione della già evidenziata tassatività della elencazione legislativa, come già stigmatizzato dalla Consulta, secondo la quale i giudici devono limitarsi a esercitare il loro potere di verificare quale legge si debba applicare nel caso concreto e ad interpretare la legge stessa, ma non possono «espressamente disapplica[re le] leggi ..., con violazione degli articoli 101, 117 e 134 della Costituzione» (sentenza Corte Costituzionale n. 285 dell'11-14 giugno 1990); e lascerebbe, per altro aspetto, irrisolti anche i problemi connessi ai giudicati pregressi (che per quanto concerne la abrogazione del reato comune di ingiuria, il legislatore ha espressamente disciplinato all'art. 12, comma 2, del decreto legislativo n. 7 del 2016).

Nel caso di specie, questa Corte ritiene che il presente giudizio non possa essere definito prescindendo dalla questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 226 c.p.m.p., palesandosi la stessa come «rilevante» e «non manifestamente infondate».

IV. In ordine al primo aspetto, deve osservarsi, infatti, che, sulla base della descrizione della condotta contenuta nel capo imputazione e di quanto emerge dal materiale probatorio documentale e testimoniale acquisito nel giudizio di primo grado, appare astrattamente corretta e condivisibile la qualificazione giuridica del fatto quale reato militare di ingiuria e il conseguente inquadramento dello stesso sotto la fattispecie di cui all'art. 226 del codice penale militare di pace. In particolare, pur ricorrendo una diversità di grado tra il soggetto indicato come autore della condotta e la persona offesa attinta dalla stessa, non appare sussistente alcuno degli elementi negativamente indicati dall'art. 199 c.p.m.p., con conseguente esclusione della applicabilità, nel caso in esame, della fattispecie di reato di ingiuria ad inferiore, inquadrata dal legislatore sotto i reati contro la disciplina militare. In particolare, risulta evidente che il fatto è stato commesso da un militare non impegnato nello svolgimento di uno specifico servizio, né alla presenza di più militari riuniti per servizio, né, evidentemente, a bordo di una nave o di un aeromobile militare. E ancora, che lo stesso fatto, per le modalità di estrinsecazione della condotta e per gli immediati antecedenti causali e occasionali che hanno caratterizzato la stessa, non presenta alcun profilo di connessione con il servizio e la disciplina militare.

Dall'imputazione risulta, infatti, che l'imputato avrebbe rivolto la frase offensiva nei confronti della caporal maggiore, mentre entrambi si trovavano all'interno dei locali della mensa unificata di Milano, essendosi trovati a condividere lo stesso tavolo, unitamente ad altri militari. Durante la consumazione del pasto l'imputato aveva intrattenuto due dei militari presenti, raccontando loro di una ragazza conosciuta qualche sera prima e descrivendo, entrando nei particolari, gli accadimenti di quella serata e facendosi anche vanto delle proprie capacità seduttive e amatorie. A un tratto, il medesimo imputato si era rivolto alla caporal maggiore, fino a quel momento non coinvolta nella conversazione in questione in quanto, piuttosto, concentrata a utilizzare il proprio telefono cellulare per inviare dei messaggi, rivolgendole la frase offensiva descritta nel capo di imputazione. Ne era seguito il repentino allontanamento dalla sala mensa della persona offesa, evidentemente sorpresa e anche alterata per l'accaduto.

Appare evidente, quindi, che il fatto contestato risulta inquadrabile e riconducibile a un contesto squisitamente personale e privato che non trova alcun addentellato con questioni riconducibili al servizio e alla disciplina militare. Se ciò, come già detto, consente di escludere l'applicabilità dei reati militari contro la disciplina militare, non priva, tuttavia, il fatto in questione di una sua rilevanza penale militare, proprio ai sensi dell'art. 226 del codice penale militare di pace, sotto il quale, per la inequivoca formulazione della fattispecie ad opera del legislatore, sicuramente possono rientrare anche condotte di natura ingiuriosa del tutto esulanti dalla sfera del servizio e della disciplina militare, alla sola condizione che siano tenute da un soggetto che rivesta la qualità di militare, ai danni di un appartenente al medesimo consorzio, in ciò potendosi esaurire, in definitiva, la connotazione di militarità della fattispecie in esame. In tal senso depone l'interpretazione della norma univocamente affermata presso la giurisprudenza di legittimità, ove si è ripetutamente affermato che «... i fatti di violenza, minaccia e ingiuria commessi tra militari non integrano i reati di cui agli articoli 195 e 196 cod. pen. mil. pace, allorché risultino collegati in modo del tutto estrinseco all'area degli interessi connessi alla tutela del servizio e della disciplina, ponendosi con questi in rapporto di semplice occasionalità, a nulla rilevando che essi siano svolti all'interno di una struttura militare, risolvendosi, diversamente, tale circostanza nella indebita valorizzazione di una mera coincidenza topografica, in contrasto con la sentenza 17 gennaio 1991 n. 22 della Corte costituzionale, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 199 stesso codice limitatamente alle parole «o in luoghi militari». (Fattispecie relativa a percosse e minacce commesse, nell'ufficio di una scuola di fanteria dell'esercito, da un ufficiale in danno di un fante, a conclusione di una conversazione privata» (Cass. Sez. I, n. 41703 dell'8 ottobre 2002); ed ancora che «l'offesa all'onore di un inferiore (art. 196 cod. pen. mil. pace), rivolta dal militare appartenente alle Forze armate al di fuori dell'attività di servizio attivo e non obiettivamente correlati all'area degli



interessi connessi alla tutela della disciplina, rientra nella clausola di esclusione del reato di ingiuria ad inferiore, prevista dall'art. 199 cod. pen. mil. pace («cause estranee al servizio e alla disciplina militare»). (Fattispecie relativa ad un tenente dell'Esercito Italiano che, in abiti civili, profferiva parole ingiuriose nei confronti dei militari della Guardia di Finanza che lo avevano fermato per contestargli alcune infrazioni al Codice della strada)» (Cass. Sez. I, n. 19425 del 5 maggio 2008; e, in senso conforme, Cass. Sez. I, n. 8495 del 28 settembre 2012).

Non appare, quindi, possibile procedere a una interpretazione della norma che — avuto presente il nuovo quadro normativo conseguente all'abrogazione dell'art. 594 c.p. — consenta di conformare la fattispecie dell'ingiuria militare al rispetto dei precetti costituzionali, in particolare restringendo il campo di applicazione di tale previsione ai soli fatti che presentino profili di attinenza con il servizio e la disciplina militare o, più in generale, con interessi militari, e con esclusione, invece, di tutte le condotte ingiuriose che, pur essendo intervenute tra soggetti che rivestono lo *status* di militare, si caratterizzano per una connotazione di natura squisitamente personale e privata. Solo una tale interpretazione adeguatrice, che però — si ribadisce — non è consentita dal tenore letterale della norma incriminatrice, consentirebbe di eliminare quella disparità di trattamento giuridico che, all'indomani dell'abrogazione del reato comune di ingiuria ad opera del legislatore, si è venuta a determinare — ad avviso di questo giudice — tra i soggetti in armi e quelli estranei al consorzio militare.

Non appare quindi, possibile, nel caso in esame, accogliere l'invito a percorrere la strada dell'interpretazione conforme a Costituzione, in numerose pronunce rivolto dal Giudice delle leggi ai giudici di merito, affinché gli stessi, nell'operare la ricognizione del contenuto normativo della disposizione da applicarsi, siano costantemente ispirati dall'esigenza di rispetto dei precetti costituzionali e quindi, ove un'interpretazione appaia confliggente con alcuno di essi, si risolvano ad adottare letture alternative maggiormente aderenti al parametro costituzionale altrimenti vulnerato (vds., al riguardo, Corte Cost., sent. n. 149 dd 1994).

In definitiva, come già in precedenza si è evidenziato, dallo stesso capo di imputazione elevato nei confronti dell'imputato, nonché dall'esame del complessivo materiale probatorio, sulla cui base il giudice di prime cure è pervenuto all'affermazione della penale responsabilità del prevenuto in ordine al reato di ingiuria militare commesso ai danni della graduata, emerge per *tabulas* che la fattispecie denunciata debba essere applicata necessariamente ai fini della decisione, non trattandosi, pertanto, di una prospettazione meramente ipotetica e astratta.

La pregiudizialità necessaria di tale questione di legittimità costituzionale rispetto alla decisione del giudizio *a quo* appare evidente, investendo il dubbio di conformità alla Costituzione una disposizione penale che questo Giudice è chiamato ad applicare per la prosecuzione e/o la definizione del giudizio.

Emergendo chiaramente, per quanto sopra descritto, la rilevanza nel caso di specie della questione di legittimità costituzionale, alla stessa deve accordarsi, peraltro, precedenza, non risultando altre questioni, prospettate nell'atto di appello proposto dal difensore dell'imputato o rilevabili *ex officio* da questo giudice, che presentino un carattere di preordinazione o pari ordinazione rispetto alla stessa.

V. L'intervento abrogativo del delitto di ingiuria comune operato dal legislatore ha indubbiamente determinato, quale ulteriore e indiretta conseguenza, l'inquadramento della residua fattispecie di reato militare di ingiuria tra i reati «esclusivamente militari», dal momento che esso risulta attualmente costituito, secondo la definizione fornita dall'art. 37, comma 2 c.p.m.p. «da un fitto che nei suoi elementi materiali costitutivi, non è, in tutto in parte, preveduto come reato dalla legge penale comune».

Se è vero, come è stato riconosciuto da autorevole dottrina, che la nozione di reato militare presenta una connotazione squisitamente formale, dovendosi considerare reato militare, secondo quanto previsto dall'art. 37, comma 1, c.p.m.p. «qualunque violazione della legge penale militare», tuttavia, alla luce delle pronunce del Giudice delle leggi e di quello di legittimità, non può revocarsi in dubbio che «perché si abbia reato militare occorre che si tratti di un fatto che sia offensivo di un interesse militare e che sia previsto dalla legge penale militare» (Casa. Pen., Sez. I, 22 settembre 2009, n. 759; sul punto anche Corte Costituzionale, 6 luglio 1995, n. 298, che ha definito inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 c.p.m.p., confermando l'adozione da parte del legislatore di un criterio meramente formale per definire la nozione di reato militare).

In conseguenza della depenalizzazione del reato comune di ingiuria, determinata dall'art. 1, lett. c), del decreto legislativo 7/2016, l'omologa fattispecie di reato militare, ricomprendendo fatti potenzialmente estranei alla tutela degli interessi militari, difettando per il reato in questione una norma equivalente a quella contenuta nell'art. 199 c.p.m.p., introduce una disparità di trattamento dei cittadini in armi imputati di ingiuria, rispetto ai soggetti non appartenenti alle Forze Armate che si rendano protagonisti delle medesime condotte ingiuriose ma che, d'ora innanzi, saranno soggetti esclusivamente a una sanzione pecuniaria civile. Tale disparità di trattamento, che si palesa in contrasto col principio di ragionevolezza, risulta del tutto ingiustificata perché finisce con il riservare al militare soggetto a un reato esclusivamente militare un trattamento immotivatamente ben più gravatorio rispetto a quello previsto per gli estranei alle Forze



armate. Tale disparità non può trovare giustificazione neanche in base alla *ratio* ravvisata dalla Corte costituzionale, la quale, nel pronunciarsi in ordine al giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 226 e 229 c.p.m.p., in relazione all'art. 260 dello stesso codice, ebbe ad affermare che la questione sollevata non poteva ritenersi in contrasto «con il principio informatore dell'ordinamento delle forze armate — identificato dall'art. 52, terzo comma, della Costituzione nello spirito democratico della Repubblica — trattandosi di scelta che mira ad adeguare al caso concreto la risposta dell'ordinamento militare», non essendo, secondo la stessa Corte, neppure «ravvisabile una lesione del principio di uguaglianza, in quanto la diversità di trattamento rilevata dal giudice *a quo* trova giustificazione nella peculiare posizione del cittadino inserito nell'ordinamento militare — caratterizzato da specifiche regole di natura cogente — rispetto a quella della generalità dei cittadini» (Corte Cost., ord. n. 186 del 4 giugno 2001). L'ordinanza in questione è stata, infatti, successivamente precisata dalla stessa Consulta, sostanzialmente nell'esercizio di una attività di interpretazione autentica, allorché, con la sentenza numero 273 del 19-29 ottobre 2009, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 227 del codice penale militare di pace nella parte in cui non prevedeva l'applicabilità della prova liberatoria prevista dall'art. 596 del codice penale, ebbe modo di affermare, a giustificazione della ravvisata legittimità dell'esclusione della procedibilità a querela della persona offesa per i delitti di ingiuria e diffamazione militare e della loro esclusiva subordinazione alla richiesta di procedimento da parte del comandante di corpo, che «... nei reati militari [è] sempre insita “un'offesa alla disciplina e al servizio, una lesione quindi di un interesse eminentemente pubblico che non tollera subordinazione all'interesse privato caratteristico della querela”: presupposto sulla base del quale “si è preferito attribuire al comandante del corpo, con l'istituto della richiesta” una facoltà di scelta tra l'adozione di provvedimenti di natura disciplinare ed il ricorso all'ordinaria azione penale». Il principio in questione veniva in quella ipotesi, però, riferito dalla Corte alla previsione di due differenti condizioni di procedibilità penale, che distinguevano la particolare posizione del cittadino *sub signis*, con riferimento, tuttavia, a fatti da considerarsi, in entrambi i casi, penalmente rilevanti. A seguito, invece, della depenalizzazione del reato comune di ingiuria, si è venuta a determinare una disparità di trattamento tra il cittadino in armi e quello comune, in base alla quale soltanto il primo viene a ricevere un trattamento sanzionatorio di natura penale nei casi di condotte ingiuriose tenute nei confronti di altro militare che presentino alcuna connessione con interessi di natura militare. Né a giustificazione di tale deteriore risposta da parte dall'ordinamento giuridico può farsi richiamo a un preteso maggiore disvalore caratterizzante la condotta in tali casi, dal momento che la pena edittale prevista per il reato militare di ingiuria si presentava meno grave (reclusione militare fino a quattro mesi) rispetto alla sanzione del corrispondente reato comune ormai abrogato (reclusione nel massimo fino a sei mesi, oltre alla multa, fino a euro 516,00). Nella stessa relazione definitiva ai codici penali militari, a proposito del raffronto delle «gravità» delle due fattispecie di reato in esame, si diceva che «gli articoli 226, 227, 228 del codice concernono i reati di ingiuria e di diffamazione.

Sono state tenute presenti, nella formulazione degli articoli le corrispondenti norme della legge penale comune, stabilendosi peraltro una diminuzione delle pene giustificata dalle particolari condizioni con cui si svolge la convivenza militare, per cui taluni episodi possono considerarsi come manifestazioni di esuberanza giovanile anziché di pravi sentimenti».

In definitiva, appare indiscutibile, in considerazione da tenore letterale delle rispettive fattispecie incriminatrici, e alla luce dei parametri interpretativi al riguardo forniti dalla giurisprudenza di merito e di legittimità, che il reato militare di ingiuria abbia mutuato il nucleo essenziale della condotta che intende prevedere e reprimere, dall'ormai abrogato delitto comune di ingiuria, del quale costituiva fino ad oggi una sostanziale duplicazione, sia per quanto riguarda il profilo oggettivo, sia per quello psicologico da dolo generico richiesto, salvo diversificarsene esclusivamente per il requisito della qualità di militare dei soggetti attivo e passivo del reato. Ne derivava la sussistenza di un rapporto di specialità tra le due fattispecie incriminatrici, del tutto analogo a quello affermato dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 273/2009, con riferimento al reato militare di diffamazione rispetto a quello comune di cui all'art. 595 codice penale, per cui «... le due fattispecie poste a raffronto, diffamazione militare (art. 227 cod. pen. mil. pace) e diffamazione «comune» (art. 595 cod. pen.), presenta[vano] una piena equivalenza sul terreno sia della condotta tipica, sia dell'oggettività giuridica del reato. La diffamazione militare si pone[va] in rapporto di specialità con il corrispondente delitto previsto dal codice penale, distinguendosi unicamente per la qualità del soggetto attivo e della persona offesa, che devono essere entrambi militari, restando invece identica, sotto il profilo testuale, la descrizione della fattispecie base delle due norme incriminatrici, vale a dire l'offesa della altrui reputazione nella comunicazione con più persone» (Corte Cost., sentenza del 19-29 ottobre 2009, n. 273).

Deve, quindi, concludersi, attesa la assoluta equivalenza tra le due fattispecie, sia sul piano della condotta tipica che su quello del bene giuridico oggetto di tutela, che l'attuale disparità di trattamento venutasi a determinare con riferimento alle condotte di ingiuria, quando posta in essere da un cittadino comune, con conseguente risposta sanzionatoria solo di natura civile da parte dell'ordinamento, rispetto a quando commessa da un militare ai danni di altro commilitone, con trattamento sanzionatorio penale, privativo della libertà personale, appare del tutto ingiustificata



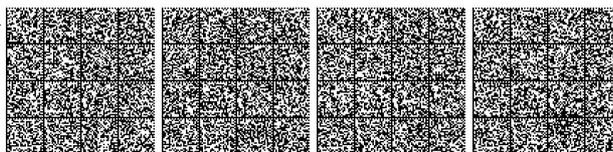
sotto il profilo della ragionevolezza e si pone in insanabile contrasto con il principio di eguaglianza di tutti i cittadini, proclamato dall'art. 3 della Carta costituzionale, nei casi in cui la condotta posta in essere non presenti alcun profilo di attinenza con interessi di natura militare, se non per il solo fatto dell'appartenenza alle Forze Armate dei soggetti attivo e passivo della condotta stessa.

Come già sopra evidenziato, attesa l'impossibilità per il giudice di operare una distinzione, nell'ambito della previsione generale di cui all'art. 226 del codice penale militare di pace, tra le condotte di ingiuria che presentano profili di attinenza al servizio o alla disciplina militare o, più in generale, di connessione con interessi di natura militare, rispetto a condotte che non presentino una tale colorazione, si palesa, nell'attuale assetto normativo, uno stridente trattamento discriminatorio tra i comuni cittadini e quelli in armi, essendo questi ultimi attualmente gli unici chiamati a dover corrispondere penalmente di condotte di valenza ingiuriosa poste in essere nei confronti di propri commilitoni. Tale evidente contrasto appare ingiustificato e induce a ravvisare un vizio di costituzionalità della norma penale militare che prevede il delitto di ingiuria, nelle ipotesi in cui la condotta, come nel caso in esame, non presenti alcun profilo di connessione con interessi militari, se non per la mera appartenenza al consorzio militare dei protagonisti attivo e passivo della vicenda. In tali ipotesi, infatti, non è possibile cogliere alcun tratto differenziale con la fattispecie che la novella ha inteso escludere dall'ambito della rilevanza penale, per affidarla a una tutela da svolgersi ed esaurirsi tutta in ambito civilistico.

Tale situazione, come già detto, ricorre nel caso che costituisce oggetto del presente giudizio, dato che la condotta ingiuriosa che viene ascritta all'imputato, secondo la descrizione fornita dalla pubblica accusa, non presenta alcun profilo di connessione con interessi militari, né di riconducibilità al servizio o alla disciplina militare, essendo il protagonista attivo della vicenda, e anche gli altri soggetti che hanno avuto modo di assistere all'episodio di cui trattasi, tutti liberi dal servizio al momento dei fatti e impegnati in attività e discussioni di natura esclusivamente personale e privata; di talché, appare evidente e inaccettabile la disparità di trattamento rispetto a un comune soggetto al quale venisse ascritta la stessa condotta addebitata all'imputato, in palese contrasto con il principio di uguaglianza tra cittadini.

In conclusione, ai fini della corretta individuazione del *thema decidendum* da offrirsi alla valutazione del Giudice delle leggi, questa Corte ritiene di dover indicare l'art. 226 del codice penale militare di pace — che, per le ragioni in precedenza espresse, deve trovare applicazione nel presente giudizio — come norma che si pone in contrasto, alla luce del criterio di ragionevolezza, con gli articoli 3 e 52 della Carta costituzionale, i quali sono da assumersi, quindi, quali parametro di costituzionalità; violazione determinatasi a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, lett. c), del decreto legislativo n. 7 del 2016 — costituente, quindi, il *tertium comparationis* — che ha disposto la abrogazione del reato comune di ingiuria di cui all'art. 594 del codice penale, non prevedendo, ingiustificatamente, analoga abrogazione anche dell'omonimo reato militare di ingiurie, contemplato dall'art. 226 c.p.m.p., nelle distinte ipotesi come sopra delineate e, in particolare, nei casi in cui la condotta ivi descritta non presenti alcun profilo di attinenza con il servizio e/o la disciplina militare o, più in generale, con interessi di natura militare. Si invoca, pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 226 c.p.m.p., nella parte in cui se ne prevede l'applicabilità anche quando il fatto dalla stessa preveduto risulta commesso per cause estranee al servizio e alla disciplina militare o, comunque, non afferenti a interessi delle Forze Armate, che, ad avviso di questo giudice, avrebbe come risultante un quadro normativo coerente con la scelta operata dal legislatore relativamente ai reati di insubordinazione e abuso di autorità, per i quali è stato effettuato il ridimensionamento dell'ambito applicativo con l'individuazione delle specifiche situazioni di fatto descritte nell'art. 199 del codice penale militare di pace (fatti avvenuti per cause estranee al servizio e alla disciplina, fuori dalla presenza di militari riuniti per servizio e da militare che non si trovi in servizio o a bordo di una nave o di un aeromobile militare). Tale intervento consentirebbe, infatti, ricorrendo taluna di tali circostanze negativamente indicate, di escludere in radice la rilevanza penale delle condotte integranti ingiuria, anziché comportare, come attualmente avviene in base a quanto espressamente previsto dall'art. 199 c.p.m.p., la sola inapplicabilità delle norme che contemplano e puniscono la condotta ingiuriosa, sia in senso ascendente che discendente, nell'ambito dei reati di insubordinazione (artt. 189, comma 2, c.p.m.p.) e di abuso di autorità (196, comma 2, c.p.m.p.), inquadri sotto il Titolo III «*Dei reati contro la disciplina militare*», con conseguente riconducibilità degli stessi nell'alveo della fattispecie incriminatrice di cui all'art. 226 c.p.m.p.

Conclusivamente, verrebbe ripristinata la piena equiparazione del trattamento riservato al cittadino in armi che si renda protagonista di una condotta ingiuriosa nei confronti di altro militare, per ragioni di natura esclusivamente personale e privata che non presentino alcuna attinenza con interessi di natura militare, rispetto al cittadino comune che tenga un comportamento analogo nei confronti di un altro soggetto.



P. Q. M.

Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 226 c.p.m.p., per contrasto con gli artt. 3 e 52 della Costituzione, nella parte in cui sottopone a sanzione penale condotte del tutto estranee al servizio o alla disciplina militare o, comunque, non afferenti a interessi delle Forze Armate dello Stato, che, ove poste in essere da soggetti non appartenenti alle Forze Armate, non sono più previste dalla legge come reato, per effetto del disposto dell'art. 1, lett. c), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016, che ha abrogato l'art. 594 c.p.;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

Ordina la sospensione del giudizio in corso;

Ordina che la presente ordinanza, a cura della cancelleria, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, 6 aprile 2016

Il Presidente: Francesco UFILUGELLI

Il giudice estensore: Gioacchino TORNATORE

16C00145

N. 103

*Ordinanza del 14 marzo 2016 del Tribunale di Enna nel procedimento civile proposto da Azienda sanitaria provinciale di Enna contro Restivo Angela*

**Unione europea - TFUE - Previsione, ai sensi dell'art. 288 TFUE, che la decisione della Commissione rivolta agli Stati, ormai divenuta inoppugnabile dinanzi agli organi giurisdizionali comunitari, sia obbligatoria e vincolante anche per i giudici nazionali.**

- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), art. 2.

**Unione europea - Previsione, ai sensi dell'art. 267 TFUE, così come interpretato nella sentenza della C.G.E. 30 settembre 2003, causa 224/01, che nell'attività interpretativa il giudice deve tenere conto delle posizioni espresse dalle istituzioni europee non giurisdizionali.**

- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), art. 2.

**Ordinamento giudiziario - Responsabilità civile dei magistrati - Responsabilità per colpa grave - Inclusione tra le ipotesi di manifesta violazione del diritto dell'Unione europea del contrasto tra un atto o un provvedimento giudiziario e l'interpretazione espressa della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla vincolatività delle decisioni della Commissione europea per il giudice nazionale.**

- Legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), art. 2, comma 3 (come sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati) e comma 3-bis, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati).



## TRIBUNALE DI ENNA

Ordinanza pronunciata fuori udienza ai sensi dell'art. 176 c.p.c. e dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Il giudice dott. Calogero Commandatore ha pronunciato la seguente ordinanza nell'ambito del giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo iscritto al n. 786/2011 R.G. proposto dall'Azienda sanitaria provinciale di Enna nei confronti di Restivo Angela;

Letti gli atti, esaminata la documentazione;

Preso atto delle dichiarazioni rese dalle parti in udienza;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

1. Con ricorso *ex art.* 633 e ss. c.p.c., depositato il 14 maggio 2010, Restivo Angela chiese al Presidente del Tribunale di Enna di ingiungere all'A.U.S.L. n. 4 il pagamento della somma di 7.023,72 euro premettendo di avere abbattuto n. 14 capi bovini (così come indicato in apposita attestazione dell'autorità sanitaria) e di essere, pertanto, creditrice nei confronti della predetta amministrazione pubblica in forza dell'art. 1, legge della Regione Siciliana n. 12 del 5 giugno 1989 secondo cui «Al fine di perseguire l'obiettivi del risanamento degli allevamenti bovini dalla tubercolosi, dalla brucellosi e della leucosi e degli allevamenti ovi - caprini dalla brucellosi, ai sensi delle leggi 9 giugno 1964, n. 615, 23 gennaio 1968, n. 33 e 23 gennaio 1968, n. 34 e successive modificazioni ed integrazioni, è concessa ai proprietari di capi bovini abbattuti e/o distrutti perché riscontrati infetti da tubercolosi, brucellosi o leucosi e di capi ovi - caprini abbattuti e/o distrutti perché riscontrati affetti da brucellosi, in aggiunta all'indennità prevista dalle vigenti disposizioni nazionali, un'indennità nella misura indicata nella tabella allegata alla presente legge».

Il giudice del procedimento monitorio, sulla base della documentazione prodotta dalla ricorrente, emise ai sensi dell'art. 641 c.p.c., il decreto ingiuntivo n. 162/11 tempestivamente opposto dall'A.S.P. con l'istaurazione del presente processo.

Tra i motivi a sostegno dell'opposizione, in via preliminare, l'A.S.P. evidenziava come il fondo previsto da tale legge non fosse stato reintegrato a partire dal 1997 dal competente Assessorato regionale poiché tali indennizzi erano stati considerati «aiuti di Stato» rilevanti *ex art.* 87, par. 1 del Trattato CE (oggi art. 107 TFUE).

La Regione Siciliana aveva provveduto ad adempiere all'obbligo di comunicazione previsto dall'art. 88, par. 3, TCE (oggi art. 108, par. 3 TFUE) onde ottenere, per ogni singola annualità, l'autorizzazione al pagamento di tale indennità.

Con la decisione C(2002) 4786 dell'11 dicembre 2002 indirizzata all'Italia, la Commissione europea - pur qualificando l'anzidetta misura come aiuto di Stato e, perciò, deplorando l'operato dello Stato italiano per avere dato esecuzione all'aiuto in violazione dell'art. 88, par. 3 - ne aveva autorizzato l'erogazione per gli anni 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997.

Appare, pertanto, chiara la posizione della Commissione europea che, con decisione indirizzata all'Italia ha qualificato la misura in oggetto come aiuto di Stato.

Tale decisione, allo stato, appare divenuta inoppugnabile poiché nessuna delle parti in causa ha dedotto di averla impugnata e neppure ne hanno contestato, incidentalmente, la validità.

Di contro, per il periodo ricompreso per gli anni 2000-2006, nonostante l'art. 25, comma 16, L.R. n. 19/2005 avesse previsto un apposito rifinanziamento del fondo a seguito dell'ordinanza del Ministero della sanità del 14 novembre 2008 e della nebulosità del testo normativo la Regione Siciliana aveva disatteso quanto indicato nell'atto legislativo non rifinanziando il fondo e, pertanto, omettendo la comunicazione alla commissione ai sensi del citato art. 107 TFUE.

2. Da quanto fin qui esposto emerge, all'evidenza, come per la soluzione della presente controversia questo giudice debba preliminarmente valutare la possibile sussunzione dell'indennizzo previsto dalla citata legge regionale nella nozione di aiuto di Stato.

Secondo la giurisprudenza eurolunitaria, in prima battuta, è demandato al giudice nazionale il compito di «di valutare se un provvedimento statale, adottato senza seguire il procedimento di controllo preventivo di cui all'art. 88, n. 3, CE, debba o meno esservi soggetto (sentenze 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike & Weinlig, Racc. pag. 595, punto 14, e 21 novembre 1991, causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Racc. pag. I-5505, punto 10). Analogamente, al fine di poter determinare se una misura statale attuata senza tener conto della procedura di esame preliminare prevista dall'art. 6 del terzo codice dovesse esservi o meno assoggettata, un giudice nazionale può essere indotto a interpretare la nozione di aiuto di cui all'art. 4, lett. c), del Trattato CECA e all'art. 1 del terzo codice (v., per analogia, sentenza 20 settembre 2001, causa C-390/98, Banks, Racc. pag. I-6117, punto 71)». (*cf.* CGUE 18 luglio 2007, causa C-119/05, Lucchini, §50).



Specifica, però, la Corte di giustizia che nel caso in cui il giudice nazionale nutra dubbi in ordine alla qualificazione di una determinata misura come aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 TFUE lo stesso debba chiedere chiarimenti alla Commissione europea o, in alternativa, possa e, nel caso in cui sia giudice di ultima istanza; debba sottoporre la questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (*cf.* CGUE, Sez. II, 21 novembre 2013, n. 284, § 44).

Il secondo giudizio, invece, ossia quello inerente alla compatibilità di un provvedimento statale qualificato quale aiuto di Stato (§ 51) con il mercato interno, è precluso al giudice nazionale che non può pronunciarsi su tale questione essendo la stessa di esclusiva competenza della Commissione europea che opera sotto il controllo del giudice comunitario (§ 52). Competenza esclusiva della Commissione che costituisce «principio è vincolante nell'ordinamento giuridico nazionale in quanto corollario della preminenza del diritto comunitario» (§ 62).

Spiegano, inoltre, i giudici della Corte di giustizia che tale competenza esclusiva della commissione preclude la possibilità per i giudici nazionali di adire la Corte di giustizia ai sensi dell'art. 234 TCE (oggi art. 267 TFUE) onde interrogarla sulla compatibilità con il mercato comune di un aiuto di Stato o di un regime di aiuti (CGUE, Sez. V, 24 luglio 2003, n. 297, § 47).

Chiariti i vincoli interpretativi che questo giudice è tenuto ad osservare in ragione del principio di primazia dell'ordinamento comunitario sul diritto nazionale e della natura vincolante delle pronunce della Corte di giustizia (Corte cost., 23 aprile 1985, n. 113, in *Giur. cost.*, 1985, I, p. 694 e Corte cost., ord. 23 giugno 1999, n. 255, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2203) occorre verificare se tali limitazioni al potere giurisdizionale del giudice comune siano compatibili con i principi supremi di indipendenza interna ed esterna del giudice e della separazione dei poteri contemplati dalla nostra Costituzione.

3. Esaminando, in primo luogo, i limiti del sindacato giurisdizionale del giudizio di compatibilità tra un provvedimento statale e il mercato comune deve evidenziarsi come tale valutazione, coinvolgendo scelte di opportunità politica e amministrativa, possa costituire un'ipotesi di limite esterno della giurisdizione poiché connotata da scelte inerenti alla *policy or expediency* della pubblica amministrazione che, anche nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, possono configurarsi quali limiti del pieno controllo giurisdizionale (*cf.* Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 marzo 1997, *Hornsby c. Grecia* in *Riv. intern. dei dir. uomo*, 1997, pp. 409-416).

4. Di contro, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia sopra ricordata, emerge come questo giudice sia altresì vincolato dalla decisione della Commissione onde operare la qualificazione di una determinata misura nazionale come aiuto di Stato (*cf.* C.G.C.E., 21 maggio 1987, in causa 249-85 secondo cui «Bisogna sottolineare, in secondo luogo, che ai sensi dell'art. 189, 4° comma, del trattato, le decisioni sono obbligatorie per i destinatari da esse designati. Ove si tratti di decisioni indirizzate agli Stati membri, questa obbligatorietà vale per tutti gli organi dello Stato destinatario, ivi compresi i giudici. Discende da ciò che, in ossequio della preminenza del diritto comunitario, principio questo posto nella sentenza 15 luglio 1964 (Costa/ENEL, 6/64, Racc. pag. 1129) e precisato nella sentenza 9 marzo 1978 (Simenthal, 106/77, Racc. pag. 629), i giudici nazionali devono astenersi dall'applicare le norme interne, ed in particolare, come nel caso in esame, quelle sulla concorrenza sleale e sulle vendite a premio, la cui attuazione potrebbe ostacolare l'esecuzione di una decisione comunitaria»). Tale decisione unitamente ad altri precedenti della Corte di giustizia sulla natura vincolante per i giudici nazionali delle decisioni assunte (come nel caso di specie) dalla Commissione europea nei confronti degli Stati membri e divenute inoppugnabili (*cf.* CGUE, 9 marzo 1994, n. 188, in causa C-133-92.) si impone con tale chiarezza da escludere - a parere di questo giudice - la necessità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia che appare, in ogni caso, non pertinente poiché questo giudice non dubita della validità della decisione della Commissione né sussistono dubbi interpretativi sulla portata della stessa (CGUE, Sez. VI, 2 maggio 1996, n. 19).

In altre parole, ciò che rileva nel presente giudizio, non è la correttezza o la validità della decisione della commissione, ma il riconoscimento della sua efficacia vincolante per questo giudice che verrebbe così assoggettato alle decisioni assunte dalle autorità amministrative europee.

Ed invero, le decisioni della commissione, pur sussumibili nell'alveo dei provvedimenti amministrativi, si atteggiavano così a strumento per influenzare i giudizi in corso potendo impedire al giudice del caso concreto di vagliare l'ambito di applicazione delle norme nazionali e delle norme comunitarie.

La valenza sostanzialmente legislativa e la conseguente vincolatività per i giudici nazionali delle decisioni rese dalla Commissione europea trova conforto nella costante giurisprudenza della Corte di cassazione (*cf.* Cass. Civ., Sez. Trib., 11 maggio 2012, n. 7319 secondo cui «Le decisioni adottate dalla Commissione europea e non più impugnabili né dallo Stato membro designato come destinatario, né dalla parte direttamente ed individualmente interessata, per il decorso del termine di due mesi dal giorno in cui questa ha avuto conoscenza del provvedimento, hanno efficacia vincolante per il giudice nazionale, atteso il principio desumibile dagli art. 288, comma 4, e 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea» conformi Cass. Civ., Sez. Lav., 5 settembre 2013, n. 20413; Cass. Civ., Sez. Trib.,



12 settembre 2012, n. 15207; Cass. Civ., Sez. I, 17 novembre 2005, n. 23269; Cass. Civ., Sez. I, 28 ottobre 2005, n. 21083; Cass. Civ., Sez. III, 4 marzo 2005, n. 4795)

L'imperatività delle pronunce della Corte di giustizia anche in relazione alla forza vincolante delle decisioni amministrative adottate dalle istituzioni europee è assicurata, inoltre, dal sistema di responsabilità dello Stato per atto giurisdizionale chiaramente delineato dalla giurisprudenza comunitaria.

Occorre ricordare, infatti, come secondo la sentenza della C.G.U.E., 30 settembre 2003, causa-224/01 la «posizione adottata eventualmente da un'istituzione comunitaria» costituisca parametro ed elemento valutativo per fondare la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario da parte dell'organo giurisdizionale di ultima istanza (*cf.* § 52-55 della sentenza).

La novellata legge n. 117/1988, disciplinante la responsabilità dello Stato per i danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, ha incluso tra le ipotesi integranti la colpa grave (art. 2, commi 3 e 3-*bis*) dell'organo giurisdizionale - anche non di ultima istanza - la manifesta violazione del diritto dell'Unione europea da determinarsi tenendo conto dell'interpretazione dettata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia tra cui, per quanto fin qui detto, devono annoverarsi anche le pronunce con le quali il giudice eurounitario vincola i giudici comuni alle decisioni della Commissione (principio espressamente ribadito dal regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16.12.2002) e delle altre istituzioni comunitarie.

Il giudice comunitario ha delineato, in via pretoria, un sistema di responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario, non previsto espressamente dai Trattati, (*cf.* C.G.C.E., Humblet c. Belgio, 16 dicembre 1960, C- 6/60, Russo c. AIMA, 22 gennaio 1976, C- 60/75) Francovich c. Italia, 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90) e che costituisce, nel caso che ci occupa, uno strumento di "cooperazione autoritaria" non solo tra giudici nazionali e giudice comunitario in violazione degli artt. 101 e 107 Cost., ma anche tra giudici nazionali e le istituzioni comunitarie che possono influenzare i giudizi in corso tramite l'espressione di una mera "posizione" e di provvedimenti amministrativi.

Tale interferenza, incidendo sull'indipendenza esterna della magistratura, si scontra con l'art. 101 e l'art. 104 Cost. che costituiscono concreta attuazione del principio supremo di separazione dei poteri che in reazione al potere giudiziario si atteggia a principio supremo e strutturale della tradizione costituzionale liberale.

Ed invero, se il principio di separazione dei poteri può avere delle attenuazioni in ordine agli altri poteri (ad es. il rapporto che lega l'esecutivo al legislativo), nei sistemi costituzionali moderni, tale attenuazioni non possono riguardare il potere giudiziario.

La giurisprudenza costituzionale, sul punto, ha sempre ribadito che il principio di indipendenza della magistratura non possa essere inciso da atti vincolanti provenienti dalle pubbliche amministrazioni (*Cfr.* Corte cost., 14 marzo 1988, n. 440) o da qualsiasi altra volontà che non sia quello obbiettiva della legge.

L'indipendenza della magistratura da ogni interferenza esterna costituiscono fondamentale garanzia dell'art. 24 Cost. e del giusto processo così come evidenziato dalla giurisprudenza CEDU nella citata sentenza Hornsby.

Incidere sull'indipendenza esterna della magistratura non costituisce, pertanto, solo una violazione del principio di separazione dei poteri, ma altresì del diritto di accesso al giudice consacrato quale diritto supremo e universale dall'art. 24 Cost. nonché del principio di eguaglianza sostanziale contemplato dall'art. 3, comma 2° Cost. di rappresentano un limite invalicabile sia per il diritto comunitario sia per il diritto internazionale consuetudinario e pattizio (*cf.* Corte cost. n. 232/1989 e Corte cost. 238/2014).

La C.G.U.E., stabilendo la vincolatività delle decisioni della Commissione per i giudici nazionali comuni, non si limita ad interpretare ed applicare i trattati così come previsto *ex art.* 19 TUE ed *ex art.* 267 TFUE, ma incide sul regime di gerarchia e rilevanza delle fonti del diritto nonché sulla separazione dei poteri all'interno dei singoli Stati, superando così i limiti previsti dal Trattato.

In altre parole, la giurisprudenza della C.G.U.E. e in generale il diritto comunitario possono ritenersi vincolanti per il giudice comune, così come stabilito dalla Corte costituzionale, solo qualora non venga intaccato il nucleo intangibile dell'identità costituzionale.

L'Unione europea, infatti, rimane una (speciale e peculiare) organizzazione internazionale in cui gli esclusivi titolari dei poteri sovrani (in particolare quello del c.d. kompetenz-kompetenz) permangono i capo agli Stati.

Tale matrice internazionalistica dell'Unione emerge, all'evidenza, dal tenore degli artt. 4 e 5 del TUE in base al quale l'Unione può fare solo quanto è previsto nei trattati. Tale limite distingue l'Unione europea dagli ordinamenti federali in cui la sovranità non è più dei singoli Stati ma di un ordinamento sovraordinato, originario e non limitato.

Sotto tale profilo, pertanto, il controllo del rispetto delle competenze e del rispetto del nucleo intangibile dell'identità costituzionale è rimesso agli Stati e, segnatamente alle Corti costituzionali cui spetta l'identity review e Ultra-vires-



Kontrolle rispetto agli atti dell'Unione (così come chiarito dalla Corte costituzionale tedesca, da ultimo, nella sentenza Lissabon-Urteil) e, in sostanza la suprema e finale giustiziabilità della responsabilità per l'integrazione.

Ed invero, principio di primazia del diritto dell'Unione europea vige solo nei limiti in cui interpretativi dettati dalla Corte costituzionale poiché l'ordinamento UE non ha carattere originario e i valori di cui all'art. 2 TUE non hanno primato sull'identità costituzionale degli Stati membri.

5. Con riguardo al profilo della rilevanza, è opportuno rammentare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 18 dell'11 gennaio 1989, nel decidere una serie di questioni di legittimità costituzionale che erano state sollevate in relazione ad alcune disposizioni della legge n. 117 del 1988, ha chiarito quale sia l'esatto ambito di applicazione dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87. In tale pronuncia il giudice delle leggi ha infatti precisato che tale norma comporta che la questione di costituzionalità proposta deve esser tale che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione» di essa, implicando, di regola, che la rilevanza sia strettamente correlata all'applicabilità della norma impugnata nel giudizio *a quo*. Tuttavia, come già implicitamente ritenuto in altre occasioni (*cf.* Corte cost. 24 novembre 1982, n. 196; 4 luglio 1977, n. 125; 15 maggio 1974, n. 128), la Corte ha anche stabilito che: «debbono ritenersi influenti sul giudizio anche le norme che, pur non essendo direttamente applicabili nel giudizio *a quo*, attengono allo status del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare. L'eventuale incostituzionalità di tali norme è destinata ad influire su ciascun processo pendente davanti al giudice del quale regolano lo status, la composizione, le garanzie e i doveri: in sintesi, la "protezione" dell'esercizio della funzione, nella quale i doveri si accompagnano ai diritti».

Tale principio è stato implicitamente ribadito anche nella sentenza 24 luglio 2013, n. 237 con la quale la Corte ha ritenuto non fondate, tra le altre, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, e dell'art. 1, con l'allegata tabella A, del decreto legislativo n. 155 del 2012, nella parte in cui, disponevano la soppressione di alcuni uffici giudiziari, tra i quali il Tribunale ordinario di Sala Consilina.

In quel caso la rilevanza della questione era stata desunta dal fatto che il processo che si stava svolgendo presso il succitato ufficio giudiziario avrebbe dovuto essere rinviato ad udienza successiva a quella di acquisto di efficacia del decreto legislativo n. 155 del 2012 e, quindi, nella nuova sede giudiziaria ed era stata motivata nella ordinanza di rimessione mediante richiamo al predetto principio.

Né può affermarsi che il giudice rimanga indifferente all'esito del giudizio di responsabilità nei confronti dello Stato, giacché l'obbligo di rivalsa previsto dall'art. 9 della citata legge nonché i riflessi in ambito del giudizio disciplinare, previsti dal successivo art. 10, di per sé, influiscono sulla corretta determinazione dell'organo giurisdizionale.

Sulla base di tali premesse si comprende la diretta rilevanza nel giudizio *a quo* delle questioni appena prospettate.

Questo giudice, onde non rischiare di incorrere in un'ipotesi di responsabilità dello Stato per fatto del magistrato, deve *a priori* escludere qualsiasi opzione interpretativa differente rispetto a quella adottata dalla Commissione europea vedendo di fatto menomata la libertà interpretativa assicurategli dall'art. 101 Cost. Il cittadino ricorrente verrebbe, inoltre, privato del diritto alla tutela giurisdizionale dinanzi ad un giudice indipendente ed imparziale poiché influenzato in modo vincolante da una decisione assunta *aliunde* da un'autorità amministrativa.

Anzi, una motivazione adottata da questo giudice che disattendesse *expressis verbis* la decisione della commissione potrebbe esporre lo scrivente ad una responsabilità diretta nei confronti delle parti processuali potendosi configurare il dolo civilistico legittimante la chiamata diretta del magistrato nel giudizio di responsabilità *ex lege* n. 117/1988.

P. T. M.

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

*Rimette gli atti di legittimità costituzionale dell'art. 2 legge 2 agosto 2008, n. 130 con cui viene ordinata l'esecuzione del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nella parte in cui,*

*ai sensi dell'art. 288 TFUE, così come interpretato dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia, si prevede che la decisione della Commissione rivolta agli Stati, ormai divenuta inoppugnabile dinanzi agli organi giurisdizionali comunitari, sia obbligatoria e vincolante in tutti i suoi elementi, anche per i giudici nazionali, in ragione del contrasto della norma con gli artt. 24, 101 e 104 Cost.,*

*ai sensi dell'art. 267 TFUE, così come interpretato nella sentenza della C.G.U.E., 30 settembre 2003, causa-224/01, si prevede che nell'attività interpretativa il giudice debba tenere conto delle posizioni espresse dalle istituzioni europee non giurisdizionali, in ragione del contrasto della norma con gli artt. 24, 101 e 104 Cost.*



*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3 e 3-bis della legge 13 aprile 1988, n. 117 - così come modificata dalla legge 27 febbraio 2015 n. 18 - nella parte in cui include tra le ipotesi di manifesta violazione del diritto dell'Unione europea il contrasto tra un atto o un provvedimento giudiziario e l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea sulla vincolatività delle decisioni della Commissione europea per il giudice nazionale, in ragione del contrasto della norma con gli artt. 24, 101 e 104 Cost.*

*Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Enna, 14 marzo 2016

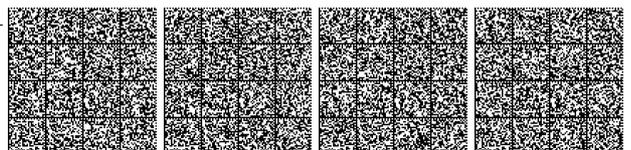
*Il Giudice:* CALOGERO COMMANDATORE

16C00146

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-021) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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



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



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



## MODALITÀ PER LA VENDITA

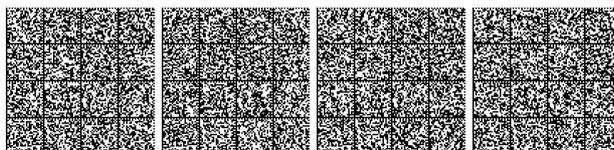
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- **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: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - 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.





€ 8,00

