

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 6

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

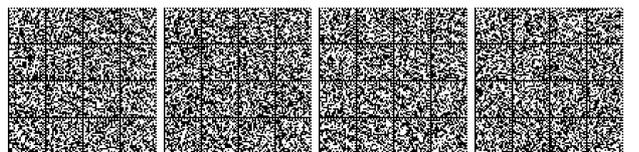
Roma - Mercoledì, 5 febbraio 2020

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

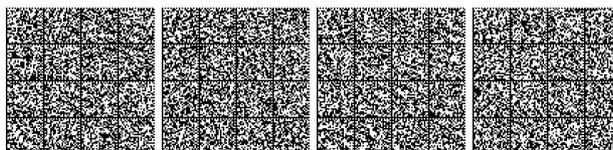




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 7. Sentenza 3 dicembre 2019 - 31 gennaio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Amministrazione pubblica - Norme della Regione Calabria - Indennità di funzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza - Decurtazione del 75 per cento per effetto della corrispondente riduzione dell'indennità di funzione del difensore civico regionale - Applicabilità anche agli incarichi conferiti prima dell'entrata in vigore della modifica - Denunciata violazione del principio del legittimo affidamento e dei limiti posti dal Protocollo addizionale CEDU alle modifiche legislative in senso peggiorativo - Inammissibilità della questione.
- Legge della Regione Calabria 16 gennaio 1985, n. 4, art. 9, comma 1, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Calabria 6 aprile 2011, n. 13.
 - Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. Pag. 1
- N. 8. Ordinanza 4 dicembre 2019 - 31 gennaio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte e tasse - Accertamento di tributi "non armonizzati" - Obbligo di instaurazione del contraddittorio preventivo con il contribuente - Esclusione (in base al diritto vivente), salvo il caso di accertamenti preceduti da accessi, verifiche o ispezioni nei luoghi di riferimento del contribuente - Denunciata violazione delle garanzie dell'equo processo e della tutela dei beni privati previste dalla CEDU e dal relativo Protocollo addizionale, ingiustificata discriminazione tra contribuenti, lesione del diritto di difesa, del principio della parità delle parti e del diritto al giusto processo - Manifesta inammissibilità delle questioni.
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, artt. 32, 39 e 42; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 12, comma 7.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 53, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. Pag. 6
- N. 9. Ordinanza 16 - 31 gennaio 2020
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Referendum - Referendum abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie (in particolare, su leggi elettorali) - Eventuale difetto del carattere di auto-applicatività della normativa "di risulta" - Sospensione *de iure* dell'entrata in vigore dell'abrogazione referendaria, fino all'adozione di misure attuative che ne rendano gli effetti interamente operativi - Omessa previsione da parte del legislatore - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso, nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, da cinque Consigli regionali (della Basilicata, del Friuli-Venezia Giulia, della Lombardia, della Sardegna e del Veneto) facenti parte degli otto promotori di richiesta referendaria sul sistema di elezione del Parlamento nazionale - Denunciata mancanza di ragionevole e proporzionato bilanciamento tra il principio della costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale e il diritto-potere al referendum, quale corollario del principio di sovranità popolare - Inammissibilità del ricorso.
- Legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 37, terzo comma, secondo periodo.
 - Costituzione, art. 75. Pag. 9



N. 10. Sentenza 16 - 31 gennaio 2020

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata "Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" - Finalità di realizzare (con la c.d. tecnica del "ritaglio") un sistema elettorale totalmente maggioritario a collegi uninominali avente il carattere di auto-applicatività - Eccessiva manipolatività del quesito referendario, nella parte in cui investe la delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019 (conferita al Governo per l'attuazione della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari) - Inammissibilità della richiesta presentata dai Consigli regionali dell'Abruzzo, della Basilicata, del Friuli-Venezia Giulia, della Liguria, della Lombardia, del Piemonte, della Sardegna e del Veneto.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (nel testo risultante dalle modificazioni e integrazioni ad esso successivamente apportate), artt. 1, 3, 4, 14, 17, 18-bis, 19, 20, 21, 22, 24, 30, 31, 48, 53, 58, 59-bis, 68, 69, 71, 77, 83, 83-bis, 84, 85, 86 e 106, e allegate Tabelle A-bis e A-ter; decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (nel testo risultante dalle modificazioni e integrazioni ad esso successivamente apportate), artt. 1, 2, 9, 10, 11, 14, 16, 16-bis, 17, 17-bis e 19, e allegate Tabelle A e B; legge 27 maggio 2019, n. 51, art. 3; legge 3 novembre 2017, n. 165, art. 3.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma. . . .

Pag. 15

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 gennaio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Requisiti per l'accesso - Assenza, da parte dell'intestatario della domanda e/o di uno dei componenti del nucleo familiare, di condanne penali, passate in giudicato, per reati specificamente individuati - Disapplicazione nel caso di intervenuta riabilitazione.

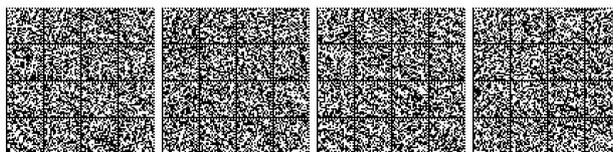
Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Contenuti e presentazione delle domande di partecipazione ai bandi per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Richiesta ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea di presentare documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel paese di origine o di provenienza e di documentazione reddituale e patrimoniale del paese in cui hanno la residenza fiscale.

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Punteggi per la formazione della graduatoria per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Condizioni aggiuntive regionali - Assegnazione di un punteggio in relazione all'anzianità di residenza in Comuni della Regione Abruzzo.

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Cause di decadenza dall'assegnazione - Previsione che l'assegnatario e/o uno dei componenti del suo nucleo familiare abbia riportato condanne penali, passate in giudicato, per reati specificamente individuati o che abbia ospitato stabilmente presso l'alloggio uno o più soggetti colti in flagranza nella commissione di reati specificamente individuati.

- Legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34 ("Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative"), artt. 1 [, commi 1, lettera d), e 4], 2 [, comma 1], 4 [, comma 1] e 8 [, comma 3].

Pag. 33



- N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 gennaio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Trasporto pubblico - Norme della Regione Molise - Servizi pubblici locali - Differimento al 31 dicembre 2020 dell'obbligo per i Comuni ad effettuare le procedure previste dalla vigente normativa e a pubblicare il bando di gara.**
- Legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15 ("Modifiche dell'articolo 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)"[, art. 1]. Pag. 38
- N. 7. Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 15 novembre 2019
- Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento del delitto di cui all'art. 318 del codice penale tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari.**
- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera *b*), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione all'art. 318 del codice penale.
- Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione nei confronti delle persone condannate per il reato di cui all'art. 319-*quater*, primo comma, del codice penale, aggiunto dalla legge n. 3 del 2019 all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 tra i reati ostativi alla concessione di determinati benefici penitenziari - Mancata previsione di un regime transitorio che dichiara applicabile la novella ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.**
- Codice penale [*recte*: Codice di procedura penale], art. 656, comma 9, lettera *a*), nella parte in cui richiama l'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), in relazione all'art. 319-*quater*, primo comma, del codice penale. Pag. 40
- N. 8. Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 15 novembre 2019
- Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento del delitto di cui all'art. 319 del codice penale tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari.**
- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera *b*), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione all'art. 319 del codice penale.
- Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione nei confronti delle persone condannate per il reato di cui all'art. 319-*quater*, primo comma, del codice penale, aggiunto dalla legge n. 3 del 2019 all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 tra i reati ostativi alla concessione di determinati benefici penitenziari - Mancata previsione di un regime transitorio che dichiara applicabile la novella ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.**
- Codice penale [*recte*: Codice di procedura penale], art. 656, comma 9, lettera *a*), nella parte in cui richiama l'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), in relazione all'art. 319-*quater*, primo comma, del codice penale. Pag. 47



N. 9. Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 15 novembre 2019

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento del delitto di cui all'art. 319 del codice penale tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari.

- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione all'art. 319 del codice penale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione nei confronti delle persone condannate per il reato di cui all'art. 319 del codice penale, aggiunto dalla legge n. 3 del 2019 all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 tra i reati ostativi alla concessione di determinati benefici penitenziari - Mancata previsione di un regime transitorio che dichiara applicabile la novella ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore - Disparità di trattamento - Violazione del principio di legalità - Contrasto con il canone di prevedibilità di cui all'art. 7 della CEDU.

- Codice penale [recte: Codice di procedura penale], art. 656, comma 9, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), in relazione all'art. 319 del codice penale.....

Pag. 54

N. 10. Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 15 novembre 2019

Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione nei confronti delle persone condannate per il reato di cui all'art. 319 del codice penale, aggiunto dalla legge n. 3 del 2019 all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 tra i reati ostativi alla concessione di determinati benefici penitenziari.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), in relazione all'art. 319 del codice penale.

In via subordinata: Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione nei confronti delle persone condannate per il reato di cui all'art. 319, primo comma, del codice penale, aggiunto dalla legge n. 3 del 2019 all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 tra i reati ostativi alla concessione di determinati benefici penitenziari - Mancata previsione di un regime transitorio che dichiara applicabile la novella ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), in relazione all'art. 319, primo comma, del codice penale.

Pag. 60



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 7

Sentenza 3 dicembre 2019 - 31 gennaio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Calabria - Indennità di funzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza - Decurtazione del 75 per cento per effetto della corrispondente riduzione dell'indennità di funzione del difensore civico regionale - Applicabilità anche agli incarichi conferiti prima dell'entrata in vigore della modifica - Denunciata violazione del principio del legittimo affidamento e dei limiti posti dal Protocollo addizionale CEDU alle modifiche legislative in senso peggiorativo - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Calabria 16 gennaio 1985, n. 4, art. 9, comma 1, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Calabria 6 aprile 2011, n. 13.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Calabria 16 gennaio 1985, n. 4 (Istituzione del difensore civico presso la Regione Calabria), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Calabria 6 aprile 2011, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4), promosso dal Tribunale ordinario di Catanzaro, nel procedimento vertente tra Maria Emilia Intrieri e la Regione Calabria, con ordinanza del 18 gennaio 2018, iscritta al n. 195 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di Maria Emilia Intrieri e della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Michele Filippelli per Maria Emilia Intrieri e Graziano Pungì per la Regione Calabria.



Ritenuto in fatto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Catanzaro ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Calabria 16 gennaio 1985, n. 4 (Istituzione del difensore civico presso la Regione Calabria), richiamato dall'art. 3, comma 5, della legge della Regione Calabria 12 novembre 2004, n. 28 (Garante per l'infanzia e l'adolescenza), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Calabria 6 aprile 2011, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4), ritenendolo in contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il rimettente premette di essere stato adito da Maria Emilia Intrieri per la condanna della Regione Calabria alla corresponsione dell'indennità prevista per il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza (carica ricoperta dalla ricorrente negli anni 2011-2015) calcolata nella misura stabilita dall'art. 9, comma 1, della legge reg. Calabria n. 4 del 1985 nella versione antecedente alle modifiche apportate dalla legge reg. Calabria n. 13 del 2011.

Il giudice *a quo* evidenzia come la decisione della controversia richiede l'applicazione dell'art. 9 citato in quanto richiamato dall'art. 3, comma 5, della legge reg. Calabria n. 28 del 2004, ai sensi del quale «[al] garante per l'infanzia e l'adolescenza spettano indennità di funzione, il rimborso spese ed il trattamento di missione nella misura prevista per il difensore civico, dall'art. 9 della legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4: "Istituzione del difensore civico presso la Regione Calabria"».

L'art. 9 della legge reg. Calabria n. 4 del 1985, nel testo originario vigente al momento del conferimento dell'incarico in questione, stabiliva che «[al] difensore civico spetta la indennità di funzione nella misura stabilita per i consiglieri regionali». A seguito dell'intervento legislativo avvenuto con legge reg. Calabria n. 13 del 2011, tale disposizione ha poi previsto che al difensore civico spetti un'indennità pari al 25 per cento di quella fissa di funzione stabilita per i consiglieri regionali.

Pertanto, a decorrere dal 14 aprile 2011 - data di entrata in vigore della novella legislativa ai sensi dell'art. 2 della legge reg. Calabria n. 13 del 2011 - l'indennità di funzione del Garante ha subito una riduzione del 75 per cento rispetto a quanto prima previsto, passando da un importo originariamente pari a 9.362,91 euro mensili a quello di 2.087,00 euro.

Nel ricostruire la fattispecie, il rimettente espone che la ricorrente era stata nominata Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Calabria con decreto del Presidente del Consiglio regionale n. 46 del 22 dicembre 2010 e che la stessa aveva accettato l'incarico il 7 gennaio 2011 (fino al 21 maggio 2015, data di scadenza della legislatura). Tuttavia, la Regione aveva sospeso la corresponsione della relativa indennità in ragione di una situazione di incompatibilità sussistente in capo alla Intrieri con un altro diverso incarico da questa ricoperto, dal quale la stessa aveva poi rassegnato le dimissioni in data 24 marzo 2011.

Nel marzo 2012, la Regione aveva corrisposto quindi all'interessata un'indennità annuale (per il periodo marzo 2011 - marzo 2012), pari a 28.712,92 euro, calcolata sulla base alla normativa medio tempore intervenuta.

Successivamente, a decorrere dal 1° gennaio 2013, per effetto di una diminuzione dell'importo dell'indennità dei consiglieri regionali ad opera della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2013, n. 1, recante «Disposizioni di adeguamento all'articolo 2 - riduzione dei costi della politica - del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) convertito con modifiche con legge 7 dicembre 2012, n. 213», l'indennità mensile del Garante era stata conseguentemente e proporzionalmente ridotta a 1.275,00 euro.

La ricorrente dunque, contestando l'importo del trattamento economico corrispostole dalla Regione resistente, sull'asserito presupposto che le modifiche legislative, in particolare quella della legge reg. Calabria n. 13 del 2011 incidente sull'indennità del difensore civico, dovessero riguardare solo gli incarichi conferiti successivamente all'entrata in vigore di detta legge, chiedeva la condanna dell'ente alla corresponsione del compenso rideterminato secondo l'importo originariamente previsto.

Diversamente dalla tesi di parte, il giudice *a quo* ritiene che la norma censurata dovrebbe invece applicarsi alla fattispecie in esame nella sua nuova e attuale formulazione, trattandosi a suo avviso di un caso di «retroattività soltanto apparente», ossia di una «ipotesi di applicazione immediata della legge nuova agli effetti di un rapporto non esaurito».

In punto di rilevanza, il tribunale rimettente osserva in particolare che, «[i]n ragione della norma oggetto dei dubbi di legittimità, allora, si dovrebbe ritenere che, a partire dall'entrata in vigore della normativa sopravvenuta, all'attrice Intrieri spettasse il trattamento indennitario ridotto ut *supra*; pertanto, la domanda giudiziale proposta dalla medesima, di condanna della Regione Calabria alla corresponsione del trattamento nella misura prevista dall'art. 9 L.R. n. 4/1985 nella formulazione vigente all'atto della nomina, dovrebbe essere inesorabilmente rigettata. Al contrario, laddove la norma venisse dichiarata illegittima, si applicherebbe al caso di specie la normativa precedente per cui la domanda non potrebbe che trovare accoglimento».



In merito alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice sostiene che l'applicazione della normativa sopravvenuta, per le modalità con cui è stato operato in concreto l'intervento legislativo, «frustr[i] [...] il legittimo affidamento riposto dal soggetto interessato dalla modifica nella continuità del precedente trattamento indennitario».

A tal fine, il rimettente ripercorre la giurisprudenza costituzionale (con qualche breve riferimento anche a quella della Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare, alle sentenze CGE 29 aprile 2004, in cause riunite C-487/01 e C-7/02; 15 luglio 2004, in cause riunite C-37/02 e C-38/02; 4 ottobre 2007, in causa C-217/06; 14 giugno 2011, in causa C-360/09) sul legittimo affidamento e sulle condizioni che devono ricorrere perché possa effettivamente riscontrarsi una lesione di detto principio, evidenziando, in sintesi, come la verifica della ragionevolezza del regime giuridico sopravvenuto debba fondarsi per la Corte su tre elementi: «la prevedibilità della modifica peggiorativa imposta, la proporzionalità con cui essa incide sulle posizioni giuridiche preesistenti e la previsione di norme transitorie, che rendano meno traumatico il passaggio dalla precedente normativa a quella nuova, così consentendo ai soggetti interessati di adeguarsi allo *ius superveniens* senza subirne un pregiudizio eccessivo» (sono riportate, in particolare, le sentenze n. 274, n. 272, n. 260, n. 216, n. 192, n. 127, n. 71, n. 56 e n. 23 del 2015; n. 310 e n. 92 del 2013; n. 166 del 2012; n. 1 del 2011; n. 302 e n. 209 del 2010; n. 74 del 2008; n. 234 del 2007; n. 264 del 2005; n. 416 del 1999; n. 155 del 1990; n. 349 del 1985).

Il giudice richiama altresì la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo principio, relativamente ai casi di interventi legislativi comportanti conseguenze negative di carattere patrimoniale in violazione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, evidenziando come, secondo la Corte EDU, «l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve garantire un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo e che deve esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito da qualsiasi misura privativa della proprietà».

Alla luce del quadro giurisprudenziale variamente ripercorso dal rimettente, questi assume dunque che la norma censurata violerebbe in uno con l'art. 3 Cost. anche l'art. 117, primo comma, Cost. e il parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, atteso che nella fattispecie in esame «non appaiono rispettate le condizioni e le modalità attraverso cui il legislatore può correttamente operare le modifiche in senso peggiorativo dell'ordinamento e appare conseguentemente lesa la posizione dell'affidamento dell'attrice».

Il giudice *a quo* sottolinea invero che, quanto al contesto normativo, sin dal 2004 - anno di istituzione della figura del Garante - il relativo trattamento indennitario sarebbe rimasto «immutatamente» parametrato a quello previsto per il difensore civico, a sua volta parametrato, per oltre un venticinquennio, a quello previsto per i consiglieri regionali. Pertanto, seppure di poco successiva al conferimento dell'incarico, la modifica normativa sarebbe stata «inaspettata» perché l'attrice avrebbe nutrito comunque, al momento dell'accettazione, una ragionevole fiducia nella permanenza nel tempo di quel consolidato assetto.

In secondo luogo, ad avviso del tribunale, l'applicazione immediata della riduzione dell'indennità sarebbe frutto di una decisione improvvisa e imprevedibile, non giustificabile alla luce della sola esigenza di contenimento della finanza pubblica.

L'intervento inoltre risulterebbe assolutamente sproporzionato, considerata la mancata previsione di una disciplina transitoria e l'eccessività del sacrificio, non solo in termini economici, ma anche in ragione delle circostanze di fatto e delle limitazioni concretamente sussistenti per lo svolgimento dell'incarico in questione, in forza del regime di incompatibilità assoluta con qualsiasi altro incarico e/o attività lavorativa (allora) previsto dalla disciplina sul Garante.

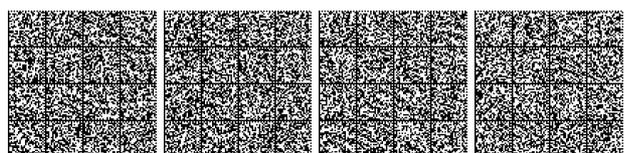
2.- Con atto del 29 gennaio 2019, si è costituita in giudizio la Regione Calabria argomentando per l'infondatezza della questione sollevata.

La Regione ha in particolare evidenziato come la persona investita dell'incarico di Garante per l'infanzia, come pure quello di difensore civico, sia titolare di un rapporto onorario, non di pubblico impiego, e dunque il compenso non rappresenterebbe una retribuzione con finalità di sostentamento della persona, bensì un'indennità, corrisposta mensilmente, che ben potrebbe risentire di eventuali modifiche legislative intervenute durante la durata dell'incarico. Al riguardo, la difesa regionale rappresenta pure come in altre Regioni l'indennità spettante al Garante sia prevista addirittura in percentuali più basse rispetto al 25 per cento applicato dalla Calabria, fino addirittura a prevedere la gratuità dell'incarico.

La Regione sottolinea inoltre come sulla misura del trattamento in questione abbia in realtà inciso non la legge di modifica contestata, bensì due riduzioni intervenute successivamente sull'indennità di consigliere regionale, una a decorrere dal 1° gennaio 2012, l'altra dal 1° gennaio 2013, realizzate in adeguamento alle disposizioni normative emanate dal legislatore nazionale con lo specifico obiettivo del contenimento della spesa e della razionalizzazione finanziaria.

3.- Con atto depositato in data 11 febbraio 2019, si è infine costituita Maria Emilia Intrieri, insistendo per la declaratoria di incostituzionalità della norma censurata.

4.- In prossimità dell'udienza, la parte privata ha depositato memoria in cui ha ribadito gli argomenti a favore della fondatezza delle questioni sollevate.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Catanzaro dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Calabria 16 gennaio 1985, n. 4 (Istituzione del difensore civico presso la Regione Calabria), richiamato dall'art. 3, comma 5, della legge della Regione Calabria 12 novembre 2004, n. 28 (Garante per l'infanzia e l'adolescenza), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Calabria 6 aprile 2011, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4), per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il rimettente evidenzia come la decisione del giudizio principale, avente a oggetto la determinazione dell'indennità spettante al Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza - incarico attribuito alla parte ricorrente nel giudizio *a quo* per gli anni 2011-2015 - richiede l'applicazione della norma censurata richiamata dall'art. 3, comma 5, della legge reg. Calabria n. 28 del 2004, ai sensi del quale «[al] garante per l'infanzia e l'adolescenza spettano indennità di funzione, il rimborso spese ed il trattamento di missione nella misura prevista per il difensore civico, dall'art. 9 della legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4: "Istituzione del difensore civico presso la Regione Calabria"».

L'art. 9 della legge reg. Calabria n. 4 del 1985, nel testo originario vigente al momento del conferimento dell'incarico in questione, a sua volta stabiliva che «[al] difensore civico spetta la indennità di funzione nella misura stabilita per i consiglieri regionali».

A seguito delle modifiche apportate con legge reg. Calabria n. 13 del 2011 al predetto art. 9, l'indennità del difensore civico è stata ridotta alla misura del 25 per cento di quella fissa di funzione stabilita per i consiglieri regionali e, conseguentemente, anche il trattamento economico del Garante ha subito la medesima decurtazione.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata, nel diminuire in maniera improvvisa e imprevedibile, nonché in misura eccessiva e sproporzionata, senza un'inderogabile esigenza, la misura del trattamento economico spettante al difensore civico regionale - costituente parametro di riferimento per l'indennità del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza - avrebbe violato il legittimo affidamento riposto dal Garante «interessato dalla modifica [...] nella continuità del precedente trattamento indennitario».

2.- Per com'è formulata nell'ordinanza di rimessione, la questione di legittimità costituzionale presenta diversi aspetti di incertezza, che ne impediscono l'esame nel merito.

3.- Anzitutto, fra la motivazione e l'oggetto della questione, come delineato nell'ordinanza, sussistono incongruità sotto due profili, riguardanti rispettivamente la normativa censurata e il tipo di intervento richiesto a questa Corte.

3.1.- Per quanto riguarda il primo profilo, il tribunale rimettente censura l'art. 9, comma 1, della legge reg. Calabria n. 4 del 1985, relativo all'indennità spettante al difensore civico regionale, ma incentra tutte le argomentazioni sulla figura del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, rilevante nel giudizio *a quo*, della quale sottolinea tra l'altro lo stretto regime di incompatibilità con qualsiasi altro incarico o attività lavorativa.

Ben vero che il trattamento indennitario del Garante per l'infanzia è regolato dall'art. 3, comma 5, della legge reg. Calabria n. 28 del 2004, il quale contiene un rinvio - evidentemente ritenuto mobile, ma senza compiute argomentazioni a riguardo - alla disposizione impugnata per la determinazione della misura dell'indennità, del rimborso spese e del trattamento di missione. Tuttavia, la dichiarazione di incostituzionalità auspicata finirebbe per travolgere unitamente all'indennità del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza anche quella del difensore civico regionale.

3.2.- Neppure è chiaro, dal tenore dell'ordinanza, se sia richiesto a questa Corte di intervenire con una dichiarazione di illegittimità costituzionale pura e semplice, oppure con una pronuncia di tipo manipolativo - la quale, in ipotesi, comporterebbe il problema aggiuntivo di confrontarsi con gli eventuali ambiti di discrezionalità riservati al legislatore.

Da un lato, in un inciso della motivazione, il Tribunale sembra concentrare i propri dubbi sulla normativa in questione «nella parte in cui si applichi anche ai rapporti in corso alla data della sua entrata in vigore». Dall'altro, però, questo inciso non è sviluppato coerentemente nel resto dell'ordinanza, ivi comprese le conclusioni, formulate in termini puramente e semplicemente caducatori.

Per costante giurisprudenza costituzionale, l'ambiguità e l'indeterminatezza del petitum, così come pure l'incertezza circa l'intervento richiesto, costituiscono motivi di inammissibilità, segnatamente quando si solleciti una pronuncia manipolativa senza indicare punti di riferimento o soluzioni, ancorché non costituzionalmente obbligati, già rinvenibili nell'ordinamento, i quali consentano a questa Corte di intervenire nel senso richiesto (da ultimo, sentenza n. 239 del 2019).

3.2.1.- Tale incertezza emerge anche da un altro punto di vista.

Nell'ordinanza si legge che, «laddove la norma venisse dichiarata illegittima, si applicherebbe al caso di specie la normativa precedente». In tal modo, si dà per scontato che alla caducazione dell'art. 9, comma 1, della legge reg.



Calabria n. 4 del 1985, come modificato dall'art. 1 della legge reg. Calabria n. 13 del 2011, conseguirebbe la reviviscenza del citato art. 9, comma 1, nella versione originaria, automaticamente (e a prescindere da interventi manipolativi di questa Corte).

Ciò non può essere condiviso.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate «non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate» (sentenza n. 13 del 2012), alle quali non può essere ricondotto il caso in esame. In particolare, l'ipotesi della declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma che sia meramente abrogativa di una norma precedente, la quale torna per ciò stesso a rivivere (sentenze n. 255 del 2019; n. 10 del 2018; n. 218 del 2015), non ricorre nel caso oggetto del presente giudizio, atteso il carattere non meramente abrogativo della disposizione censurata, la quale ha invece un contenuto normativo più ampio e sostitutivo di quella previgente.

La mera declaratoria di incostituzionalità creerebbe solo un vuoto normativo e non sarebbe in grado di ripristinare, di per sé sola, il trattamento economico vigente al momento dell'accettazione dell'incarico.

4.- Sussistono anche alcune carenze e incertezze argomentative in punto di non manifesta infondatezza, le quali sono a loro volta per giurisprudenza costante di questa Corte causa di inammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 37 e n. 33 del 2019; n. 9 del 2018; n. 214 del 2017; n. 276 e n. 219 del 2016; n. 223 e n. 120 del 2015).

Nel censurare la riduzione dell'indennità spettante al Garante dell'infanzia, gli argomenti addotti dall'ordinanza di rimessione oscillano tra piani diversi: talora, si appuntano sulla "retroattività" (impropria) della nuova disciplina dell'indennità, o meglio sulla sua applicabilità immediata al Garante in carica; talaltra, riguardano la misura della riduzione, ritenuta sproporzionata ed eccessiva; talaltra ancora, insistono sulle modalità della riduzione medesima, vale a dire sul carattere improvviso e imprevedibile dell'intervento legislativo regionale, da cui conseguirebbe la lesione del legittimo affidamento. Si tratta di prospettive variegata, peraltro non indifferenti anche ai fini dell'individuazione degli interventi necessari a rimediare all'asserita illegittimità costituzionale.

Né giovano a chiarire i termini della questione i richiami, contenuti nell'ordinanza di rimessione, alla ricca, diversa e molteplice giurisprudenza, tanto di questa Corte, quanto di quelle europee, in materia di legittimo affidamento. Le pronunce delle varie Corti riguardano casi tra loro eterogenei e non omologabili a quello in esame, sicché le citazioni rendono ulteriormente confusa l'identificazione dello specifico *vulnus* denunciato.

5.- Alla luce delle ragioni che precedono, nei termini in cui è stata formulata, la questione va dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Calabria 16 gennaio 1985, n. 4 (Istituzione del difensore civico presso la Regione Calabria), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Calabria 6 aprile 2011, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Catanzaro con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

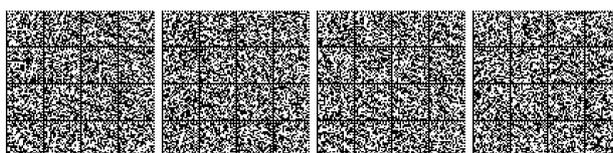
Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 gennaio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 8

Ordinanza 4 dicembre 2019 - 31 gennaio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Accertamento di tributi “non armonizzati” - Obbligo di instaurazione del contraddittorio preventivo con il contribuente - Esclusione (in base al diritto vivente), salvo il caso di accertamenti preceduti da accessi, verifiche o ispezioni nei luoghi di riferimento del contribuente - Denunciata violazione delle garanzie dell’equo processo e della tutela dei beni privati previste dalla CEDU e dal relativo Protocollo addizionale, ingiustificata discriminazione tra contribuenti, lesione del diritto di difesa, del principio della parità delle parti e del diritto al giusto processo - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, artt. 32, 39 e 42; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 12, comma 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, 53, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

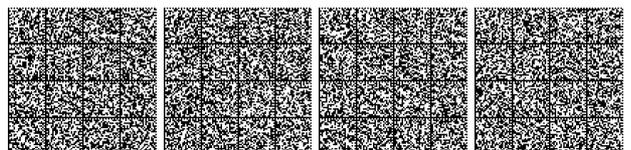
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 32, 39 e 42, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nonché dell’art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Siracusa nel giudizio vertente tra C. L. e l’Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Siracusa, con ordinanza del 26 marzo 2018, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell’anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 4 dicembre 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto che con ordinanza depositata il 26 marzo 2018 (reg. ord. n. 170 del 2018) la Commissione tributaria provinciale di Siracusa ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 32, 39 e 42 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nonché dell’art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente» (da ora in avanti: statuto contribuente), in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 111 e 117, primo comma, della Costituzione;

che, per quanto emerge dall’ordinanza, il giudizio principale ha ad oggetto l’impugnazione di un avviso di accertamento inerente al recupero delle maggiori imposte dovute per IRPEF, addizionale regionale IRPEF, IRAP, IVA e correlate sanzioni, in conseguenza di ricavi non dichiarati nell’anno 2004;



che, come evidenziato dal rimettente, l'accertamento contestato, effettuato senza accedere presso i locali del contribuente, è disciplinato dal combinato disposto degli artt. 32, 39, comma 1, lettera *d*), e 42 del d.P.R. n. 600 del 1973 e che il soggetto d'imposta, con il secondo motivo di ricorso, ha contestato l'illegittimità dell'atto per la mancata instaurazione del contraddittorio preventivo, avendo a suo avviso l'Agenzia delle entrate «trasferito nella sede giudiziaria la fase istruttoria»;

che secondo il Collegio rimettente va condivisa l'interpretazione del quadro normativo di riferimento offerta dalla giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza 9 dicembre 2015, n. 24823, in forza della quale deve ritenersi: *a*) per un verso, che il contraddittorio preventivo dettato dall'art. 12, comma 7, dello statuto contribuente non può esondare dagli argini definiti dal tenore letterale della relativa disposizione, rappresentati, ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, dai soli accertamenti legati ad accessi, verifiche o ispezioni rese sui luoghi di riferimento del contribuente, così da non risultare estensibile alle verifiche, come quella di specie, rese "a tavolino" perché svolte esclusivamente presso l'ufficio che procede al controllo fiscale; *b*) per altro verso, che manca nel sistema tributario nazionale un principio generale che, alla stessa stregua di quanto imposto per i tributi armonizzati dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, imponga il contraddittorio preventivo per le imposizioni fiscali esclusivamente interne;

che, tuttavia, ad avviso del rimettente, muovendo da siffatta lettura interpretativa di sistema, le disposizioni censurate violerebbero, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost.;

che, in particolare, le norme censurate sarebbero in contrasto con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, perché, a fronte di un provvedimento dotato di immediata esecutività, assunto dall'amministrazione senza garantire il preventivo contraddittorio con il contribuente, non rispettano il canone della proporzionalità;

che, inoltre, le disposizioni indubiate sarebbero in conflitto l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, perché l'atto impositivo contiene sanzioni dotate di una efficacia sostanziale non dissimile da quella propria delle sanzioni penali, così che non potrebbe prescindersi, nella relativa irrogazione, dal preventivo confronto con le ragioni del contribuente;

che le medesime disposizioni sarebbero altresì in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., perché pregiudicano il diritto di difesa, il principio di parità delle parti e il diritto ad un processo "giusto", avuto riguardo anche ai tempi di durata dello stesso;

che, ad avviso della Commissione rimettente, infine, le norme censurate violerebbero anche gli artt. 3 e 53 Cost., perché, in assenza di una ragionevole giustificazione, discriminerebbero la posizione dei contribuenti che subiscono accertamenti non preceduti da accessi, ispezioni o verifiche presso i locali di riferimento della relativa attività economica, senza garantire loro il diritto al contraddittorio preventivo all'attuazione impositiva, altrimenti previsto, al verificarsi dei suddetti presupposti, dal combinato disposto dei commi 1 e 7 dell'art. 12 dello statuto del contribuente;

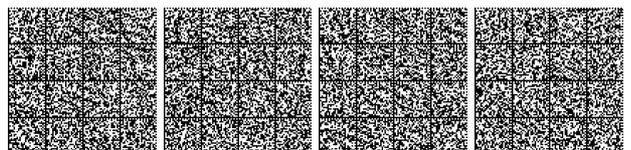
che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, adducendo diverse eccezioni pregiudiziali e, nel merito, concludendo per la non fondatezza delle questioni.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Siracusa ha sollevato, con ordinanza del 26 marzo 2018, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 32, 39 e 42 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nonché dell'art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente» (da ora in avanti: statuto contribuente), in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 111 e 117, primo comma, della Costituzione;

che, relativamente alle eccezioni pregiudiziali sollevate dalla difesa dello Stato, deve ritenersi fondata, nei termini precisati di seguito, quella inerente alla addotta inammissibilità delle questioni perché erroneamente o comunque non sufficientemente argomentate in ordine alla individuazione delle disposizioni censurate;

che, sotto questo profilo, va rimarcato che l'ordinanza, in linea con il complesso delle argomentazioni da essa svolte, indica più disposizioni censurate e contiene un duplice capo di domanda;

che, in particolare, nell'ordinanza si censurano sia gli artt. 32, 39 e 42 del d.P.R. n. 600 del 1973, nella parte in cui «non prevedono l'instaurazione di alcun contraddittorio con il contribuente anteriormente all'emissione di un avviso di accertamento», sia l'art. 12, comma 7, statuto contribuente, nella parte «in cui riconosce al contribuente il diritto a ricevere copia del verbale con cui si concludono le operazioni di accertamento e di disporre di un termine di 60 giorni per eventuali controdeduzioni, limitatamente all'ipotesi in cui la Amministrazione abbia effettuato un accesso, un'ispezione, o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività del contribuente»;



che l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato di erronea o generica individuazione delle disposizioni censurate coglie nel segno con riguardo al solo fascio di norme (artt. 32, 39 e 42) ricomprese nel d.P.R. n. 600 del 1973, attinte dalle censure adottate dal Collegio rimettente;

che l'ordinanza, *in parte qua*, coinvolge indistintamente previsioni dal portato assai eterogeneo, peraltro caratterizzate, al loro interno, da contenuti in gran parte non pertinenti rispetto al tenore delle censure prospettate;

che, in particolare, l'art. 32 del citato decreto è caratterizzato da un evidente contenuto composito perché: *a)* descrive i poteri ascritti agli uffici finanziari nel procedere alla acquisizione delle informazioni e del materiale probatorio funzionali all'attuazione impositiva; *b)* contiene regole di procedura, destinate a modulare i possibili momenti di contatto con il contribuente o con i terzi che sono in grado di offrire dati utili al fine della corretta emersione della base imponibile di riferimento; *c)* detta, inoltre, regole di valutazione probatoria legate alla scelta del contribuente di non collaborare a dispetto delle sollecitazioni istruttorie rivolte dall'ufficio;

che l'ordinanza in esame coinvolge per intero tale articolo, senza precisare su quale segmento dello stesso dovrebbe incidere l'additiva di principio prospettata nel dispositivo, a fronte della eterogeneità di contenuti sopra rimarcata;

che, a sua volta, l'art. 39 del d.P.R. n. 600 del 1973 non contiene alcuna prescrizione procedimentale e, conseguentemente, non si presta all'intervento additivo sollecitato dal rimettente, mentre l'art. 42 censurato descrive il contenuto che deve possedere l'atto di accertamento anche a pena di nullità del relativo provvedimento ed attiene, dunque, ad un momento successivo rispetto a quello della formazione del provvedimento stesso che immediatamente interessa il giudizio di legittimità in esame;

che la descrizione che precede rende evidente l'inammissibilità delle questioni, dirette a colpire un intero gruppo di norme non conferenti rispetto alle censure prospettate e comunque caratterizzate da un contenuto assai eterogeneo;

che, in particolare, sotto quest'ultimo versante, viene inammissibilmente rimesso alla Corte il compito di individuare la prescrizione che sostanzia il vulnus addotto e nei confronti della quale si imporrebbe la *reductio ad legitimitatem* sollecitata dal rimettente attraverso l'additiva prospettata, in aperto conflitto con la costante giurisprudenza di questa Corte, in forza della quale il giudice *a quo* è tenuto ad individuare la norma o la parte di essa che determina la paventata lesione dei parametri costituzionali invocati (*ex plurimis*, sentenza n. 218 del 2014 e ordinanza n. 189 del 2017);

che la genericità del *petitum*, che connota l'atto di promovimento in esame, consente, inoltre, l'individuazione di una ulteriore ragione di inammissibilità, rilevabile d'ufficio, destinata a coprire l'intero perimetro delle questioni prospettate, comprensivo anche dell'art. 12, comma 7, statuto contribuente;

che, in particolare, i (due) capi che compongono il *petitum* dell'ordinanza non sono prospettati in termini gradatamente sequenziali, l'uno subordinato all'altro;

che, se risponde al vero che il giudice rimettente può addurre i possibili esiti dello scrutinio di costituzionalità in via gradata, pur senza una formale e testuale qualificazione di ciascuna conclusione rispettivamente come «principale» e «subordinata», potendosi pervenire ad una siffatta valutazione anche guardando all'intero argomentare del provvedimento di remissione (sentenze n. 175 del 2018; n. 127 del 2017 e n. 280 del 2011), va tuttavia rimarcato che nel caso in esame una siffatta implicita subordinazione logica tra i due capi non emerge neppure dal tenore complessivo dell'ordinanza;

che, sotto questo ulteriore profilo, le questioni devono quindi ritenersi manifestamente inammissibili perché ancipiti, dato che il rimettente le ha prospettate in termini alternativi senza indicare quale soluzione ritiene prioritariamente imposta dalla Costituzione, rimettendo un siffatto compito, impropriamente, alla Corte (*ex multis*, sentenza n. 22 del 2016 e ordinanze n. 221 e n. 130 del 2017).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 32, 39 e 42 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nonché dell'art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione



all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, e all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificati e resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Commissione tributaria provinciale di Siracusa con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 gennaio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200008

N. 9

Ordinanza 16 - 31 gennaio 2020

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Referendum - Referendum abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie (in particolare, su leggi elettorali)
- Eventuale difetto del carattere di auto-applicatività della normativa "di risulta" - Sospensione *de iure* dell'entrata in vigore dell'abrogazione referendaria, fino all'adozione di misure attuative che ne rendano gli effetti interamente operativi - Omessa previsione da parte del legislatore - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso, nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, da cinque Consigli regionali (della Basilicata, del Friuli-Venezia Giulia, della Lombardia, della Sardegna e del Veneto) facenti parte degli otto promotori di richiesta referendaria sul sistema di elezione del Parlamento nazionale - Denunciata mancanza di ragionevole e proporzionato bilanciamento tra il principio della costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale e il diritto-potere al *referendum*, quale corollario del principio di sovranità popolare - Inammissibilità del ricorso.

- Legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 37, terzo comma, secondo periodo.
- Costituzione, art. 75.

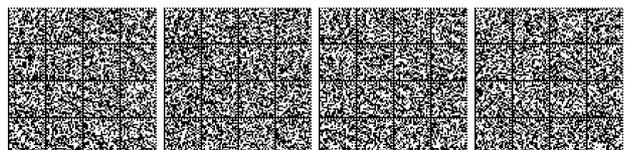
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto in relazione all'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), in ragione della mancata adozione di una legislazione che imponga, nell'ipotesi di *referendum* abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie e, in particolare, sulle leggi elettorali di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la sospensione degli effetti del *referendum* stesso, allorché - attesa la natura non autoapplicativa della normativa di risulta - sia necessario adottare una disciplina attuativa del risultato del *referendum* idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata, promosso dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna e Veneto, con ricorso depositato in cancelleria il 7 gennaio 2020 e iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2020, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;
deliberato nella camera di consiglio del 16 gennaio 2020.

Ritenuto che i Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna e Veneto hanno promosso ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato affinché la Corte costituzionale dichiari che non spettava alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, quali titolari della funzione legislativa, il «potere di omettere l'adozione di una legislazione che imponga, nell'ipotesi di *referendum* abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie, e, in particolare, su leggi elettorali di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la sospensione degli effetti del *referendum* stesso, allorché - attesa la natura non autoapplicativa della relativa normativa di risulta - sia necessario adottare una disciplina attuativa del medesimo, idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata», e, per l'effetto, annulli l'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), «nella parte in cui non prevede la sospensione de jure degli effetti del *referendum* approvato, condizionata all'adozione delle misure applicative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria, e, segnatamente, della legge elettorale per gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale»;

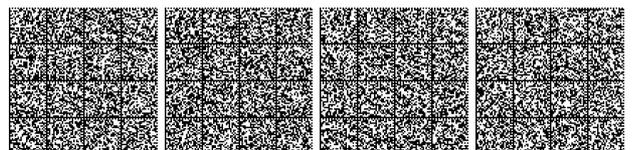
che i ricorrenti premettono di aver depositato, il 30 settembre 2019, presso la cancelleria della Corte di cassazione, la richiesta di *referendum* abrogativo sottoscritta dai delegati dei Consigli regionali dell'Abruzzo, della Basilicata, del Friuli-Venezia Giulia, della Liguria, della Lombardia, del Piemonte, della Sardegna e del Veneto, concernente alcune disposizioni del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), della legge 27 maggio 2019, n. 51 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari) e della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali);

che, con ordinanza del 16 ottobre 2019, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ha invitato i delegati dei Consigli regionali a integrare la formulazione del quesito e ha proposto, al fine di identificare l'oggetto del *referendum*, la denominazione «Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica», assegnando, altresì, termine sino all'8 novembre 2019 per l'anzidetta integrazione e per eventuali osservazioni scritte;

che, con ordinanza depositata il 20 novembre 2019, l'Ufficio centrale ha dichiarato legittima la richiesta di *referendum* e, il 26 novembre 2019, i delegati dei Consigli regionali hanno ricevuto dalla Corte costituzionale la comunicazione della fissazione della camera di consiglio per la discussione sull'ammissibilità del *referendum* per il giorno 15 gennaio 2020;

che, quanto ai presupposti soggettivi del conflitto, i ricorrenti affermano la loro legittimazione, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), richiamando, a sostegno, la sentenza n. 69 del 1978 e, soprattutto, l'ordinanza n. 82 del 2016 della Corte costituzionale;

che non rilevarebbe la differenza tra il numero dei Consigli regionali che hanno richiesto il *referendum* (otto) e il numero di quelli che hanno proposto l'odierno conflitto (cinque), dal momento che l'art. 75 Cost. indica in cinque Consigli regionali il centro di imputazione del potere di iniziativa referendaria;



che i Consigli ricorrenti si sarebbero attenuti alle indicazioni contenute nell'ordinanza n. 82 del 2016, quanto alla necessità di adottare un'apposita delibera di promozione del conflitto, aggiungendo a quest'ultima, in qualche caso, una delibera adesiva della Giunta regionale o anche un atto del Presidente della Giunta;

che, quanto ai presupposti oggettivi del conflitto, i ricorrenti precisano che il requisito della «residualità», quale condizione di ammissibilità dei conflitti interorganici riguardanti atti di natura legislativa, non avrebbe un carattere «assoluto», poiché un conflitto di questo tipo sarebbe da ritenere ammissibile «se incide sulla materia costituzionale e determina situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma» (in proposito sono richiamate le sentenze n. 229 del 2018 e n. 161 del 1995 e l'ordinanza n. 480 del 1995);

che, dunque, l'esigenza di un'immediata ed efficace tutela del sistema costituzionale delle competenze legittime-rebbe il ricorso allo strumento del conflitto interorganico in luogo dell'incidente di costituzionalità;

che l'eventuale giudizio incidentale di legittimità costituzionale potrebbe essere avviato solo mediante un'autorizzazione della relativa questione da parte della Corte nel corso del giudizio di ammissibilità del *referendum*;

che, in tal caso, però, la necessità di rispettare i termini processuali renderebbe «virtualmente impossibile il rispetto delle - altrettanto - inderogabili scadenze temporali, sulle quali è calibrato il procedimento referendario»;

che, in particolare, l'autopromovimento della questione di legittimità costituzionale non consentirebbe di rispettare il termine del 20 gennaio, previsto dall'art. 33, primo comma, della legge n. 352 del 1970 per la «deliberazione» in merito all'ammissibilità del *referendum*, come pure gli altri termini previsti dallo stesso art. 33 e dall'art. 34, pregiudicando, in maniera definitiva, la possibilità di apprestare adeguata garanzia alle prerogative spettanti ai Consigli regionali ricorrenti, quali intestatari del potere di iniziativa ex art. 75 Cost.;

che questi ultimi vanterebbero, quindi, «un interesse attuale e concreto alla reintegrazione del proprio ambito competenziale», asseritamente leso dall'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970, e siffatta reintegrazione - sempre secondo i ricorrenti - potrebbe essere assicurata solo mediante il promovimento di un conflitto tra poteri;

che, nel merito, è richiamata la giurisprudenza costituzionale secondo cui, nell'ipotesi di *referendum* abrogativi attinenti a leggi costituzionalmente necessarie e, in particolare, a leggi elettorali, gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale «non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 29 del 1987), con la conseguenza che questi *referendum* devono riguardare solo parti delle leggi anzidette, in modo che residui «una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo» (è richiamata, tra le altre, la sentenza n. 15 del 2008);

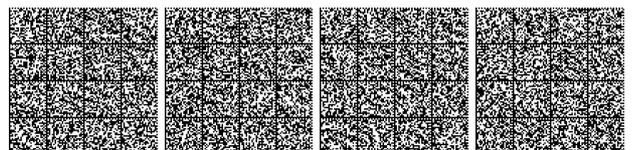
che dalla disamina di questa giurisprudenza i ricorrenti deducono che «il principio della “costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale dispiega una pregnante portata assiologica, ostando all'ammissibilità di *referendum* abrogativi su leggi elettorali, tutte le volte che il relativo quesito non assicuri una normativa di risulta “autoapplicativa”»;

che proprio la considerazione che l'eventuale difetto di «autosufficienza» della normativa di risulta possa determinare «il sacrificio integrale del contrapposto interesse dei promotori e dei cittadini, rispettivamente, a dare impulso all'iniziativa referendaria e a pronunciarsi mediante l'esercizio del suffragio», renderebbe ineludibile - secondo i ricorrenti - «riconduurre il bilanciamento tra i principi costituzionali menzionati [...] entro canoni di “ragionevolezza” e “proporzionalità”»;

che, in proposito, la difesa dei Consigli regionali riconosce che i criteri di ammissibilità dei *referendum* enucleati dalla Corte costituzionale «condizionano e precedono, logicamente, il perimetro dell'interesse tutelato (vale a dire, il diritto-potere al *referendum*)»;

che, tuttavia, «trattandosi di parametri ricavati, per via ermeneutica, da “esigenze supreme” dell'ordinamento giuridico-costituzionale», sarebbe necessario «interrogarsi sul “peso” che, nella valutazione operata, si sarebbe dovuto - e si dovrebbe - attribuire proprio a quell'interesse, quale corollario del principio di sovranità popolare»;

che questa Corte non potrebbe accordare «preferenza assoluta, esclusiva e assorbente» al principio di «costante operatività» degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, il quale, per questo verso, diverrebbe «tiranno» nei confronti di altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e tutelate, e dovrebbe, piuttosto, bilanciare la tutela di siffatto principio con altri di pari rango, tra cui quello di sovranità popolare, cui si riconnette l'interesse allo svolgimento del *referendum*;



che, sempre secondo la difesa dei Consigli regionali, la giurisprudenza costituzionale sarebbe «approdata, attraverso la valorizzazione del canone di proporzionalità, quale riflesso del più generale principio di ragionevolezza, alla dottrina del “vincolo del minor sacrificio possibile”, come regola di sindacato (e censura) sull’utilizzo della discrezionalità legislativa»;

che, tuttavia, di questa dottrina non vi sarebbe traccia nella giurisprudenza relativa all’ammissibilità dei *referendum* abrogativi su leggi elettorali, sebbene il vincolo rappresentato dall’«autosufficienza» della normativa di risulta comporti - sempre secondo i ricorrenti - «una limitazione estrema a carico del diritto-potere al *referendum*, sancito dall’art. 75 Cost.»;

che, nel caso delle leggi costituzionalmente necessarie, il legislatore, asseritamente interessato a scongiurare l’abrogazione referendaria, potrebbe costruire la struttura dell’atto normativo in modo tale da impedire, di fatto, un intervento manipolativo che garantisca la sopravvivenza di una normativa di risulta «autosufficiente»;

che, pertanto, la possibilità di esercitare i «diritti di democrazia diretta» sarebbe rimessa alla «totale disponibilità del “controinteressato” all’iniziativa referendaria, il Legislatore», «grazie ad un’applicazione “opportunistica” dell’usbergo del principio di “costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale»;

che l’esigenza di tener conto della dottrina del «vincolo del minor sacrificio possibile», che costituirebbe «la premessa “metodologica” indispensabile» per bilanciare il principio della «costante operatività» con quello di sovranità popolare, si tradurrebbe in concreto nella necessità di una «modulazione degli effetti temporali dell’abrogazione referendaria»;

che, in particolare, secondo i ricorrenti il «punto di equilibrio normativo» dovrebbe essere individuato nella «previsione della sospensione dell’entrata in vigore dell’abrogazione referendaria, sino all’adozione, ad opera del Legislatore, delle misure applicative, che ne rendano gli effetti interamente operativi»;

che la sospensione degli effetti dell’abrogazione referendaria non rappresenterebbe «una fattispecie meramente ipotetica, tra le possibili soluzioni di bilanciamento tra principi costituzionali in gioco» (è richiamato, sul punto, quanto previsto dall’art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970 e quanto eccezionalmente disposto dall’art. 2 della legge 7 agosto 1987, n. 332, recante «Deroghe alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di *referendum*»);

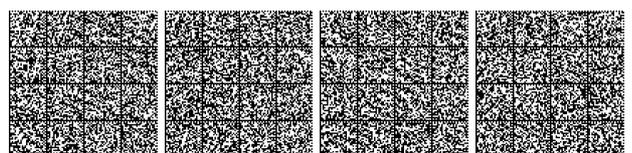
che nella medesima prospettiva si inquadrebbe anche quanto stabilito dall’art. 10 della legge 4 agosto 1993, n. 276 (Norme per l’elezione del Senato della Repubblica) e dall’art. 10 della legge 4 agosto 1993, n. 277 (Nuove norme per l’elezione della Camera dei deputati), disposizioni, queste, con le quali era stata introdotta una disciplina transitoria che subordinava la produzione dell’effetto abrogativo della pregressa disciplina elettorale all’entrata in vigore di quella di attuazione della nuova;

che gli eventuali inconvenienti applicativi derivanti dall’introduzione di una nuova disciplina sarebbero stati risolti, dunque, «attraverso la scelta, propria della discrezionalità legislativa, di utilizzare l’istituto della condizione sospensiva dell’operatività della novella, in modo tale da bilanciare l’interesse e/o valore riconducibile all’esercizio della funzione legislativa stessa con quello della “continuità” degli organi costituzionali e/o di rilievo costituzionale»;

che da quanto detto i ricorrenti deducono l’assenza nella legge n. 352 del 1970 di «un dispositivo che, nella logica del bilanciamento - ragionevole e proporzionato - tra interessi e/o valori costituzionali confliggenti, contempli la sospensione degli effetti dell’abrogazione, sino all’adozione della disciplina necessaria al fine di garantire l’“autosufficienza” della normativa di risulta, sì da attenuare l’entità del sacrificio (attualmente integrale) a carico del principio della sovranità popolare a vantaggio di quello della “costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, permettendo, comunque, al corpo elettorale di esprimersi e manifestare la propria (eventuale) volontà abrogatrice»;

che, muovendo da queste considerazioni, la disciplina recata dall’art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970 costituirebbe «una soluzione irragionevole - e, perciò, costituzionalmente illegittima -, nella misura in cui, nella sua attuale formulazione, non [sarebbe] in grado di far fronte - per il caso di approvazione di un *referendum* abrogativo da cui scaturisca una normativa non “autoapplicativa” - al rischio di una lesione integrale del bene giuridico della “continuità funzionale” delle istituzioni coinvolte, a meno di non rinunciare, completamente, alla tutela del principio di sovranità popolare»;

che, in occasione del giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 13 del 2012, l’allora Comitato promotore eccepì l’incostituzionalità dell’art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970, chiedendo alla Corte, previa rimessione davanti a sé della questione, di dichiarare l’illegittimità di tale disposizione nella parte in cui non stabilisce «che il Capo dello Stato possa reiterare, sino all’intervento delle Camere, il differimento di 60 giorni dell’entrata in vigore del *referendum* stesso»;



che l'eccezione fu, però, respinta in quanto manifestamente infondata, poiché il suo eventuale accoglimento, oltre a rimettere alla mera volontà dei parlamentari la determinazione del momento di produzione dell'effetto abrogativo del *referendum*, avrebbe comportato, in caso di inerzia del legislatore e di ripetute reiterazioni, «una grave incertezza che esporrebbe organi costituzionali a una paralisi di funzionamento anche solo teorica e temporanea»;

che per questa ragione, con l'odierno ricorso per conflitto, i cinque Consigli regionali sollecitano «un intervento additivo, che estenda la previsione della sospensione, di cui all'art. 37, comma 3, secondo periodo, l. 25 maggio 1970, n. 352, rendendola automatica, e a tempo indeterminato, per il caso in cui la normativa di risulta non sia “autoapplicativa”, sino all'adozione, da parte del Legislatore, delle misure attuative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria, e, segnatamente, della legge elettorale stessa»;

che, peraltro, non mancherebbero nella giurisprudenza costituzionale analoghe pronunce manipolative e additive in sede di conflitto intersoggettivo (è richiamata la sentenza n. 127 del 1995);

che non avrebbero fondamento le possibili obiezioni secondo le quali l'intervento additivo richiesto alla Corte rischierebbe - in caso di persistente inerzia del legislatore - di pregiudicare il bene della vita che si vuole perseguire mediante il *referendum* e sarebbe, altresì, dubbia l'esistenza stessa di un obbligo, a carico del Parlamento, di intervenire nel senso richiesto dai promotori;

che, piuttosto, l'eventuale omissione del legislatore integrerebbe «una fattispecie indiretta di violazione del limite [...] per il quale la disciplina abrogata per via popolare è da reputarsi superata e non più “ripristinabile”»;

che il legislatore, «per non trasgredire il divieto di ripristino (di cui il mantenimento in vigore costituirebbe, palesemente, una variante “in frode” al divieto stesso)», sarebbe obbligato a introdurre le misure attuative dell'esito referendario o ad adottare una nuova disciplina sostanzialmente diversa da quella abrogata;

che, di conseguenza, la mera inerzia esporrebbe il legislatore alla censura della responsabilità politica, ma costituirebbe anche un comportamento «antigiuridico, in quanto commesso in spregio dei principi costituzionali in tema di “seguito” referendario»;

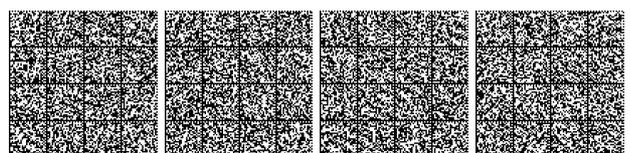
che non mancherebbero gli strumenti diretti a stimolare l'intervento del legislatore, ben potendo i promotori del *referendum* proporre un conflitto interorganico avverso l'omissione legislativa, essendo legittimati ad agire in ragione del mancato esaurimento del procedimento referendario a seguito della sospensione dell'effetto abrogativo;

che, inoltre, il Presidente della Repubblica potrebbe esercitare il suo potere di messaggio e di esternazione o addirittura sciogliere le Camere, saldandosi, in questo caso, la responsabilità giuridica da inadempimento con la verifica della responsabilità politica;

che, infine, al ricorso sono allegate le delibere dei cinque Consigli regionali, con le quali è stato deciso il promovimento dell'odierno conflitto, e un'istanza con la quale la difesa dei ricorrenti chiede che quest'ultimo sia deciso prima della deliberazione sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo, «eventualmente, se ritenuto opportuno, rinviando la camera di consiglio fissata per il 15 gennaio 2020, e/o prevedendo la discussione di entrambi i giudizi anche nello stesso giorno»;

che l'istanza di anticipata fissazione è motivata in ragione: 1) del «carattere di pregiudizialità sostanziale», che la decisione del presente conflitto avrebbe rispetto a quella sull'ammissibilità del quesito referendario; 2) dei «ritardi legati all'esigenza di coordinare i Consigli regionali ricorrenti (anche in considerazione dei limitatissimi precedenti in punto di procedura per l'introduzione del ricorso medesimo [...]), e alla sovrapposizione della relativa deliberazione con le sessioni di bilancio regionali di fine 2019», che la presentazione del ricorso avrebbe scontato.

Considerato che i Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna e Veneto hanno promosso ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato affinché la Corte costituzionale dichiari che non spettava alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, quali titolari della funzione legislativa, il «potere di omettere l'adozione di una legislazione che imponga, nell'ipotesi di *referendum* abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie, e, in particolare, su leggi elettorali di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la sospensione degli effetti del *referendum* stesso, allorché - attesa la natura non autoapplicativa della relativa normativa di risulta - sia necessario adottare una disciplina attuativa del medesimo, idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata», e, per l'effetto, annulli l'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), «nella parte in cui non prevede la sospensione de jure degli effetti del *referendum* approvato, condizionata all'adozione delle misure applicative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria, e, segnatamente, della legge elettorale per gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale»;



che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata per i vari poteri da norme costituzionali;

che, sotto il profilo soggettivo, deve essere riconosciuta la legittimazione ad agire ai cinque Consigli regionali;

che, al riguardo, questa Corte ha precisato che, «essendo conferita dall'art. 75 Cost. la facoltà di richiedere i *referendum* ad almeno cinque Consigli regionali, la legittimazione al conflitto tra poteri deve ritenersi attribuita a non meno di cinque Consigli tra quelli che si sono attivati», «in quanto configurati come autonomo centro di imputazione dell'attribuzione costituzionale di cui all'art. 75, [...], non essendo possibile scindere la titolarità del potere dalla legittimazione al ricorso» (ordinanza n. 82 del 2016);

che, nell'odierno giudizio per conflitto, i cinque Consigli regionali ricorrenti sono tra i promotori dell'anzidetto *referendum* abrogativo;

che al ricorso per conflitto sono allegate le delibere dei cinque Consigli regionali con cui è stato deciso il promovimento dello stesso;

che deve essere, altresì, riconosciuta la legittimazione a resistere del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, venendo in contestazione il contenuto di un atto legislativo (art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970);

che, con riferimento ai presupposti oggettivi, i ricorrenti non indicano uno o più parametri asseritamente violati, se non genericamente l'art. 75 Cost., limitandosi a lamentare una lesione della loro sfera di attribuzioni determinata dalla previsione dell'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970, sull'assunto che questa Corte ritenga che la normativa di risulta del *referendum* da essi promosso non sia autoapplicativa;

che - anche a voler prescindere dal carattere meramente ipotetico del conflitto - risulta evidente che nel caso di specie non ricorrono le condizioni alle quali è subordinata l'ammissibilità del conflitto avente ad oggetto norme recate da una legge o da un atto con forza di legge;

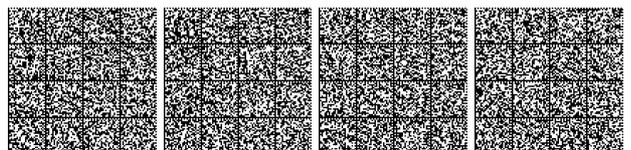
che, infatti, in merito all'idoneità di una legge a determinare conflitto di attribuzione, la giurisprudenza di questa Corte ha ammesso, in linea di principio, la configurabilità del conflitto di attribuzione in relazione ad una norma recata da una legge o da un atto avente forza di legge tutte le volte in cui da essa «possano derivare lesioni dirette all'ordine costituzionale delle competenze» (ordinanza n. 343 del 2003), ad eccezione dei casi in cui esiste un giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge (tra le più recenti, sentenze n. 229 del 2018, n. 284 del 2005 e n. 221 del 2002; ordinanze n. 273 del 2017, n. 17 e n. 16 del 2013, n. 14 e n. 1 del 2009, n. 38 del 2008, n. 296 e n. 69 del 2006);

che, pertanto, «nella generalità dei casi va esclusa l'esperibilità del ricorso per conflitto tra poteri, tutte le volte che l'atto legislativo - al quale sia in ipotesi imputata una lesione di attribuzioni costituzionali - può pacificamente trovare applicazione in un giudizio, nel corso del quale la relativa questione di legittimità costituzionale può essere eccepita, e sollevata» (sentenza n. 229 del 2018);

che, ciò nondimeno, questa Corte ha riconosciuto ammissibile il ricorso per conflitto su atto legislativo anche nell'ipotesi in cui lo stesso soggetto direttamente interessato non sia nella condizione di poter rilevare la lesione delle attribuzioni costituzionali sotto forma di eccezione di legittimità costituzionale nel giudizio in via incidentale (sentenze n. 229 del 2018 e n. 457 del 1999; ordinanza n. 38 del 2001);

che, tuttavia, nel caso oggetto del presente giudizio non solo sussiste l'astratta possibilità per i ricorrenti di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale sulla norma oggetto del conflitto, ma tale possibilità i medesimi ricorrenti hanno concretamente esercitato, sollevando, nella veste di promotori, l'eccezione di incostituzionalità della stessa norma nel giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo (registro *referendum* n. 172);

che, pertanto, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna e Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Daria de PRETIS, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 gennaio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200009

n. 10

Sentenza 16 - 31 gennaio 2020

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata "Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" - Finalità di realizzare (con la c.d. tecnica del "ritaglio") un sistema elettorale totalmente maggioritario a collegi uninominali avente il carattere di auto-applicatività - Eccessiva manipolatività del quesito referendario, nella parte in cui investe la delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019 (conferita al Governo per l'attuazione della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari) - Inammissibilità della richiesta presentata dai Consigli regionali dell'Abruzzo, della Basilicata, del Friuli-Venezia Giulia, della Liguria, della Lombardia, del Piemonte, della Sardegna e del Veneto.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (nel testo risultante dalle modificazioni e integrazioni ad esso successivamente apportate), artt. 1, 3, 4, 14, 17, 18-bis, 19, 20, 21, 22, 24, 30, 31, 48, 53, 58, 59-bis, 68, 69, 71, 77, 83, 83-bis, 84, 85, 86 e 106, e allegate Tabelle A-bis e A-ter; decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (nel testo risultante dalle modificazioni e integrazioni ad esso successivamente apportate), artt. 1, 2, 9, 10, 11, 14, 16, 16-bis, 17, 17-bis e 19, e allegate Tabelle A e B; legge 27 maggio 2019, n. 51, art. 3; legge 3 novembre 2017, n. 165, art. 3.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

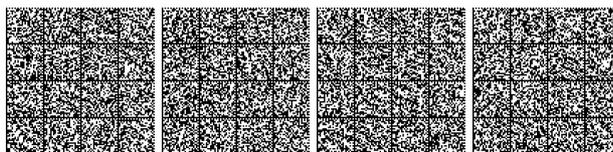
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione delle seguenti disposizioni:

«a) [...] Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate, limitatamente a:

- articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole “un numero di”, nonché alle parole “tre ottavi del totale dei”, alle parole “con arrotondamento all'unità inferiore,” alle parole “la circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore.” e all'ultimo periodo: “Le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi uninominali; le circoscrizioni cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale”; comma 3: “3. Per l'assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto.”; comma 4, ultimo periodo: “Gli altri seggi sono assegnati nei collegi plurinominali e sono attribuiti, con metodo proporzionale, ai sensi degli articoli 83 e 83-*bis*, alle liste e alle coalizioni di liste.”;

- articolo 3, comma 2: “2. Con il medesimo decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 1, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, è determinato il numero complessivo di seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione nei collegi plurinominali, compresi i seggi spettanti ai collegi uninominali.”;

- articolo 4, comma 2, limitatamente alle parole “, corredato dei nomi dei candidati nel collegio plurinominale”;

- articolo 14, primo comma, limitatamente alle parole “nei collegi plurinominali e” nonché alle parole “nei singoli collegi plurinominali e”;

- articolo 17, primo comma, limitatamente alle parole “delle liste di candidati nei collegi plurinominali e”;

- articolo 18-*bis*, comma 1, limitatamente alle parole “nel collegio plurinomiale, con l'indicazione dei candidati della lista”, nonché alle parole “compresi nel collegio plurinomiale,”, alla parola “plurinomiale” ovunque ricorra, nonché alla parola “plurinominali”; comma 1-*bis*, limitatamente alla parola “plurinomiale”; comma 2-*bis*, secondo periodo: “Ciascuna lista è tenuta a presentare candidati in tutti i collegi uninominali del collegio plurinomiale, a pena di inammissibilità.”; comma 3: “3. In ogni collegio plurinomiale ciascuna lista, all'atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati presentati secondo un ordine numerico. Il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinomiale e non può essere superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinomiale; in ogni caso, il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro. A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere.”; comma 3.1, secondo periodo: “Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima.”; comma 3-*bis*: “3-*bis*. Salvo quanto previsto dal comma 3, alla lista è allegato un elenco di quattro candidati supplenti, due di sesso maschile e due di sesso femminile.”;

- articolo 19, comma 1, limitatamente alle parole “plurinominali o”; commi 2: “2. Nessun candidato può essere incluso in liste con lo stesso contrassegno in più di cinque collegi plurinominali, a pena di nullità.” e 4: “4. Il candidato in un collegio uninominale può essere candidato, con il medesimo contrassegno, in collegi plurinominali, fino ad un massimo di cinque.”; comma 5, limitatamente alle parole “plurinomiale o”;

- articolo 20, primo comma, limitatamente alle parole “Le liste dei candidati nei collegi plurinominali e”;

- articolo 21, secondo comma, limitatamente alle parole “delle liste di candidati nei collegi plurinominali presentate,”;

- articolo 22, primo comma, n. 3), limitatamente alle parole “riduce al limite prescritto le liste contenenti un numero di candidati superiore a quello stabilito al comma 3 dell'articolo 18-*bis*, cancellando gli ultimi nomi, e dichiara non valide le liste contenenti un numero di candidati inferiore a quello stabilito al comma 3 dell'articolo 18-*bis* e quelle che non presentano i requisiti di cui al terzo periodo del medesimo comma”; n. 6-*bis*, limitatamente alle parole “dei candidati di ciascuna lista e” nonché alle parole “che procedono per le eventuali modifiche nel modo seguente” e alle successive lettere a) e b): “a) nel caso in cui risultino comunque rispettate le disposizioni di cui all'articolo 18-*bis*,



comma 3, inserendo in coda alle liste dei candidati i candidati dello stesso sesso presenti nell'elenco dei candidati supplenti di cui all'articolo 18-bis, comma 3-bis;”, “b) nel caso in cui, procedendo ai sensi della lettera a), non risultino rispettate le disposizioni di cui all'articolo 18-bis, comma 3, inserendo nei posti rimasti vacanti nelle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell'elenco dei candidati supplenti di cui all'articolo 18-bis, comma 3-bis.”; n. 6-ter: “6-ter) a seguito di eventuale rinuncia alla candidatura, delle verifiche di cui al presente articolo ai fini del rispetto dei criteri di cui all'articolo 18-bis e di ulteriori verifiche prescritte dalla legge, procede all'eventuale modifica della composizione delle liste dei candidati nei collegi plurinominali nel modo seguente: a) nel caso in cui risultino comunque rispettate le disposizioni di cui all'articolo 18-bis, comma 3, inserendo in coda alle liste dei candidati i candidati dello stesso sesso presenti nell'elenco dei candidati supplenti di cui all'articolo 18-bis, comma 3-bis; b) nel caso in cui, procedendo ai sensi della lettera a), non risultino rispettate le disposizioni di cui all'articolo 18-bis, comma 3, inserendo nei posti rimasti vacanti nelle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell'elenco dei candidati supplenti di cui all'articolo 18-bis, comma 3-bis.”; secondo comma, limitatamente alle parole “e delle modificazioni da questo apportate alla lista.”;

- articolo 24, primo comma, n. 2), limitatamente alla parola “plurinominali”, alle parole “di lista”, alle parole “delle liste della coalizione”, nonché alle parole “ai nominativi dei candidati, nell'ordine numerico di cui all'articolo 18-bis, comma 3, e”; n. 5), limitatamente alla parola “plurinominali”;

- articolo 30, primo comma, n. 4, limitatamente alle parole “le liste dei candidati del collegio plurinomiale e”;

- articolo 31, comma 1, limitatamente alle parole “con le caratteristiche essenziali del modello descritto nelle tabelle A-bis e A-ter allegate al presente testo unico”; comma 2, secondo periodo: “A fianco del contrassegno, nello stesso rettangolo, sono elencati i nomi e i cognomi dei candidati nel collegio plurinomiale secondo il rispettivo ordine di presentazione.”; comma 3, limitatamente alle parole “nonché i nomi e i cognomi dei candidati nel collegio plurinomiale”; comma 4, limitatamente alle parole “nonché i nomi e i cognomi dei candidati nel collegio plurinomiale.”; comma 5: “5. Nella parte esterna della scheda, entro un apposito rettangolo, è riportata in carattere maiuscolo la seguente dicitura: “Il voto si esprime tracciando un segno sul contrassegno della lista prescelta ed è espresso per tale lista e per il candidato uninominale ad essa collegato. Se è tracciato un segno sul nome del candidato uninominale il voto è espresso anche per la lista ad esso collegata e, nel caso di più liste collegate, il voto è ripartito tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti nel collegio”.”;

- articolo 48, primo comma, secondo periodo, limitatamente alla parola “plurinomiale.”; terzo periodo, limitatamente alla parola “plurinomiale.”;

- articolo 53, primo comma, limitatamente alla parola “plurinomiale”;

- articolo 58, secondo comma, primo periodo, limitatamente alle parole “e i nominativi dei candidati nel collegio plurinomiale.”; secondo periodo, limitatamente alle parole “a favore della lista e”; terzo comma, primo periodo, limitatamente alle parole “a favore della lista e” nonché secondo periodo: “Nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale.”;

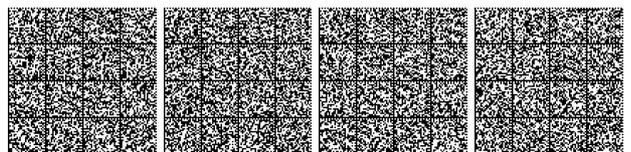
- articolo 59-bis, comma 1, limitatamente alle parole “e i nominativi dei candidati nel collegio plurinomiale,” nonché alle parole “a favore della lista e”; comma 2, limitatamente alle parole “e un altro segno sulla lista di candidati nel collegio plurinomiale della lista medesima” nonché alle parole “a favore della lista e”;

- articolo 68, comma 3, quarto periodo, limitatamente alle parole “dei voti di ciascuna lista e”; comma 3-bis, limitatamente alle parole “i voti di lista e”;

- articolo 69, secondo periodo: “Quando un unico segno sia tracciato su più rettangoli, il voto si intende riferito al contrassegno su cui insiste la parte prevalente del segno stesso.”;

- articolo 71, primo comma, n. 2), limitatamente alle parole “dei voti di lista e”; secondo comma, limitatamente alle parole “per le singole liste e”;

- articolo 77, primo comma, lettere c) d), e) f) g), h), i) ed l): “c) determina la cifra elettorale di collegio uninominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti validi conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali del collegio uninominale e dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione di cui all'articolo 58, terzo comma, ultimo periodo, attribuiti alla lista a seguito delle seguenti operazioni: l'Ufficio divide il totale dei voti validi conseguiti da tutte le liste della coalizione nel collegio uninominale per il numero dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali, ottenendo il quoziente di ripartizione. Divide poi il totale dei voti validi conseguiti da ciascuna lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei voti da assegnare a ciascuna lista; i voti che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti, secondo l'ordine decrescente dei resti medesimi. Nella ripartizione dei voti espressi in favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione, l'Ufficio esclude dal computo i voti espressi in favore della lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute nei collegi



uninominali dove questa ha presentato proprie candidature ai sensi dell'articolo 18-*bis*, comma 1-*bis*;" "d) determina la cifra elettorale di collegio plurinominali di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio uninominale di ciascuna lista;" "e) determina la cifra elettorale percentuale di collegio plurinominali di ciascuna lista. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale di collegio plurinominali di ciascuna lista per il totale dei voti validi del rispettivo collegio plurinominali, moltiplicato per cento;" "f) determina la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio plurinominali della lista stessa;" "g) determina la cifra elettorale percentuale di ciascun candidato nel collegio uninominale. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale individuale di ciascun candidato per il totale dei voti validi del rispettivo collegio uninominale, moltiplicato per cento;" "h) determina, per ciascuna lista, la graduatoria dei candidati nei collegi uninominali della circoscrizione non proclamati eletti, disponendoli nell'ordine delle rispettive cifre elettorali individuali percentuali. A parità di cifre individuali percentuali, prevale il più giovane di età. In caso di collegamento dei candidati con più liste, i candidati entrano a far parte della graduatoria relativa a ciascuna delle liste con cui è stato dichiarato il collegamento;" "i) determina il totale dei voti validi della circoscrizione. Tale totale è dato dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste;" "l) comunica all'Ufficio centrale nazionale, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista nonché il totale dei voti validi della circoscrizione.";

- articolo 83;
- articolo 83-*bis*;
- articolo 84;
- articolo 85;

- articolo 86, commi 1: "1. Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, in un collegio plurinominali è attribuito, nell'ambito del medesimo collegio plurinominali, al candidato primo dei non eletti, secondo l'ordine di presentazione." e 2: "2. Nel caso in cui una lista abbia già esaurito i propri candidati si procede con le modalità di cui all'articolo 84, commi 2, 3, 4 e 5.";

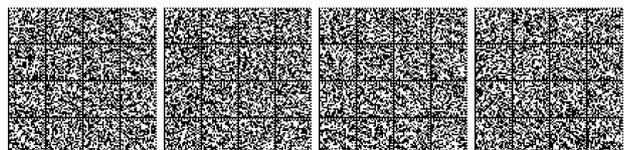
- articolo 106, primo comma, limitatamente alle parole "o più di una lista di candidati";
- tabelle A-*BIS* e A-*TER*;

b) [...] decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, recante testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate, limitatamente alle seguenti parti:

- articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole "un numero di", alle parole "pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali, con arrotondamento all'unità più prossima, assicurandone uno per ogni circoscrizione." nonché alle parole "e quelli del Trentino-Alto Adige/Südtirol," e alla parola "restanti"; commi 2-*bis*: "2-*bis*. Per la assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione regionale è ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto. L'assegnazione dei seggi alle liste e alle coalizioni di liste nei collegi plurinominali si effettua con metodo proporzionale, ai sensi dell'articolo 17.", 2-*ter*: "2-*ter*. Con il medesimo decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 1, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, è determinato il numero complessivo di seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione regionale nei collegi plurinominali, compresi i seggi spettanti ai collegi uninominali." e 4: "4. La regione Trentino-Alto Adige è costituita in sei collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422, ovvero in un numero di collegi uninominali individuato nel numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla regione. La restante quota di seggi spettanti alla regione è attribuita con metodo del recupero proporzionale.";

- articolo 2, limitatamente alle parole "e in collegi plurinominali.";

- articolo 9, comma 2, limitatamente alle parole "di candidati per l'attribuzione dei seggi nei collegi plurinominali" e alle parole "compresi nel collegio plurinominali,"; comma 4: "4. In ogni collegio plurinominali ciascuna lista, all'atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati presentati secondo un ordine numerico. Il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominali e non può essere superiore al numero dei seggi assegnati al collegio plurinominali. In ogni caso il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro; nei collegi plurinominali in cui è assegnato un solo seggio, la lista è composta da un solo candidato. A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere."; comma 4-*bis*, secondo periodo:



“Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello regionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all’unità più prossima.”;

- articolo 10, comma 5, limitatamente alle parole “delle liste di candidati”; comma 6, limitatamente alle parole “di liste o”;

- articolo 11, comma 1, lettera *a*), limitatamente alla parola “plurinominali” nonché alle parole “di lista”, alle parole “delle liste della coalizione”, alle parole “di ciascuna lista” e alle parole “ai nominativi dei candidati, nell’ordine numerico di presentazione, e”; lettera *c*), n. 1), limitatamente alle parole “delle liste”; comma 3, secondo periodo: “Le schede hanno le caratteristiche essenziali del modello descritto nelle tabelle A e B allegate al presente testo unico.”;

- articolo 14, comma 1, primo periodo, limitatamente alla parola “plurinominale”, e secondo periodo: “Il voto è valido a favore della lista e ai fini dell’elezione del candidato nel collegio uninominale.”; comma 2, primo periodo, limitatamente alle parole “a favore della lista e ai fini dell’elezione del candidato nel collegio uninominale”, e secondo periodo: “Nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale.”;

- articolo 16, comma 1, lettere *c*), *d*), *e*), *f*) *g*), *h*), *i*) ed *l*): “*c*) determina la cifra elettorale di collegio uninominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti validi conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali del collegio uninominale e dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione di cui all’articolo 14, comma 2, secondo periodo, attribuiti alla lista a seguito delle seguenti operazioni: l’ufficio divide il totale dei voti validi conseguiti da tutte le liste della coalizione nel collegio uninominale per il numero dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali, ottenendo il quoziente di ripartizione. Divide poi il totale dei voti validi conseguiti da ciascuna lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei voti da assegnare a ciascuna lista; i voti che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti, secondo l’ordine decrescente dei resti medesimi. Nella ripartizione dei voti espressi in favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione, l’ufficio esclude dal computo i voti espressi in favore della lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute nei collegi uninominali dove questa abbia presentato proprie candidature ai sensi dell’articolo 18-bis, comma 1-bis, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.”; “*d*) determina la cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio uninominale di ciascuna lista.”; “*e*) determina la cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista per il totale dei voti validi del rispettivo collegio plurinominale, moltiplicato per cento.”; “*f*) determina la cifra elettorale regionale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio plurinominale della lista stessa.”; “*g*) determina la cifra elettorale percentuale di ciascun candidato nel collegio uninominale. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale individuale di ciascun candidato per il totale dei voti validi del rispettivo collegio uninominale, moltiplicato per cento.”; “*h*) determina, per ciascuna lista, la graduatoria dei candidati nei collegi uninominali della regione non proclamati eletti, disponendoli nell’ordine delle rispettive cifre elettorali individuali percentuali. A parità di cifre individuali percentuali, prevale il più giovane di età. In caso di collegamento dei candidati con più liste, i candidati entrano a far parte della graduatoria relativa a ciascuna delle liste con cui è stato dichiarato il collegamento.”; “*i*) determina il totale dei voti validi della regione. Tale totale è dato dalla somma delle cifre elettorali regionali di tutte le liste.”; “*l*) comunica all’Ufficio elettorale centrale nazionale di cui all’articolo 12 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale regionale di ciascuna lista nonché il totale dei voti validi della regione.”;

- articolo 16-bis;

- articolo 17;

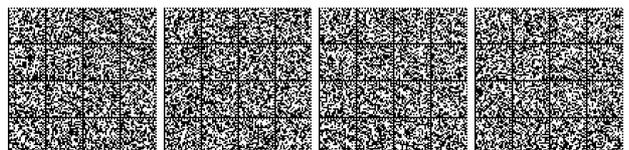
- articolo 17-bis;

- articolo 19, comma 2: “2. Nel caso in cui rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, un seggio in un collegio plurinominale si applica l’articolo 86 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.”;

- tabelle A e B;

c) [...] legge 27 maggio 2019, n. 51, limitatamente alle seguenti parti:

- articolo 3, rubrica, limitatamente alle parole “e plurinominali”; comma 1, limitatamente alle parole: “Qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che



modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione,” e alle parole “e plurinominali”; comma 2, alinea, limitatamente alle parole “dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1,”; comma 2, lettera a), n. 2), limitatamente alla parola “b),”; comma 2, lettera b), n. 2), limitatamente alla parola “b),”;

d) [...] legge 3 novembre 2017, n. 165, limitatamente alle seguenti parti: articolo 3, rubrica, limitatamente alle parole “e dei collegi plurinominali”; comma 1, alinea, limitatamente alle parole “e dei collegi plurinominali”; comma 1, lettera a), limitatamente alle parole “fatto salvo quanto stabilito per la circoscrizione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste,” alla parola “restanti”, alla parola “231” nonché alle parole “Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise sono costituiti, rispettivamente, sei e due collegi uninominali come territorialmente definiti dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, recante determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica;” alla parola “altre”; comma 1, lettera b): “b) con esclusione della circoscrizione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, in ciascuna delle altre circoscrizioni del territorio nazionale sono costituiti collegi plurinominali formati dall’aggregazione di collegi uninominali contigui; il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna circoscrizione e il territorio di ciascuno di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinominale, sulla base della popolazione residente calcolata ai sensi della lettera a), sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a tre e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero di collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio; al Molise è assegnato un seggio da attribuire con metodo proporzionale ai sensi degli articoli 83 e 83-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957. Ciascun collegio uninominale della circoscrizione è compreso in un collegio plurinominale. Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol, Umbria, Molise e Basilicata è costituito un unico collegio plurinominale comprensivo di tutti i collegi uninominali della circoscrizione;” comma 1, lettera c), limitatamente alle parole “e di ciascun collegio plurinominale”, alla parola “rispettivamente,” e alle parole “e dei collegi plurinominali”; comma 1, lettera d), limitatamente alle parole “e nella formazione dei collegi plurinominali”, nonché alle parole “e i collegi plurinominali,” nonché all’ultimo periodo: “Fermi restando i principi e criteri direttivi previsti per la determinazione dei collegi plurinominali, nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei collegi uninominali è pari a quello previsto dal citato decreto legislativo n. 535 del 1993 la formazione dei collegi uninominali è effettuata adottando come riferimento, ove possibile, le delimitazioni dei collegi previste dal medesimo decreto legislativo n. 535 del 1993”; comma 2, alinea, limitatamente alle parole “e i collegi plurinominali”; comma 2, lettera a), limitatamente alle parole “fatto salvo quanto stabilito per le circoscrizioni Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol,” alla parola “restanti”, alla parola “109” nonché al secondo periodo: “Il territorio della regione Molise è costituito in un unico collegio uninominale.” e, al terzo periodo, alla parola “altre”; lettera b): “b) con esclusione delle regioni Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise, in ciascuna delle restanti regioni sono costituiti collegi plurinominali formati dall’aggregazione di collegi uninominali contigui; il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna regione e il territorio di ciascuno di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinominale, sulla base della popolazione residente calcolata ai sensi della lettera a), sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a due e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero dei collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio. Ciascun collegio uninominale della regione è compreso in un collegio plurinominale;” lettera c), limitatamente alle parole “e di ciascun collegio plurinominale”, alla parola “rispettivamente,” nonché alle parole “e dei collegi plurinominali”; lettera d), limitatamente alle parole “e nella formazione dei collegi plurinominali” e alle parole “e i collegi plurinominali,”; comma 6, secondo e terzo periodo, limitatamente alle parole “e dei collegi plurinominali”», giudizio iscritto al n. 172 del registro *referendum*.

Vista l’ordinanza del 20 novembre 2019 con la quale l’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Enzo Paolini per Giuseppe Libutti e altri, Felice Besostri per sé medesimo, per Giuseppe Libutti e altri, per Federico Fornaro in proprio e nella qualità di legale rappresentante del gruppo parlamentare della Camera dei deputati “Liberi e Uguali”, per Paolo Maddalena in proprio e nella qualità di legale rappresentante dell’Associazione “Attuare la Costituzione”, Pietro Adami per Massimo Villone in proprio e nella qualità di legale rappresentante del “Coordinamento per la Democrazia costituzionale” e Mario Bertolissi e Giovanni Guzzetta per i delegati dei Consigli regionali di Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 16 gennaio 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 novembre 2019, depositata in pari data, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) e successive modificazioni, ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta di *referendum* popolare abrogativo, promossa dai Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto, sul quesito di cui in epigrafe.

2.- L'Ufficio centrale per il *referendum* ha attribuito al quesito il seguente titolo: «Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica».

3.- Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*, il Presidente della Corte costituzionale ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 15 gennaio 2020, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori della richiesta di *referendum* e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

4.- In prossimità della data fissata per la camera di consiglio, i Consigli regionali richiedenti hanno depositato una memoria, nella quale, dopo un'ampia premessa sulla natura e sulle finalità del *referendum* abrogativo e, in particolare, su quello avente ad oggetto leggi elettorali, argomentano a sostegno dell'ammissibilità dell'odierno quesito.

Al riguardo, i Consigli promotori sottolineano come l'esito del *referendum* consista in una «espansione della disciplina, già esistente, ma limitata solo ad una quota di seggi, che prevede un meccanismo elettorale di tipo uninominale maggioritario a un turno». Precisano, altresì, che i quattro complessi normativi oggetto del quesito sarebbero «avvinti da una matrice unitaria, in quanto strumentali a perseguire il fine intrinseco della volontà abrogatrice».

4.1.- Quanto al «problema dell'auto-applicatività della disciplina residuale», la scelta di integrare il quesito con la proposta abrogativa di alcune disposizioni dell'art. 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari) troverebbe fondamento nell'«esigenza di evitare il rischio di vuoto normativo, quale esito del pronunciamento popolare». In particolare, la norma di delega contenuta nel citato art. 3 avrebbe «una finalità immediata (*rectius*: un'*occasio legis*) consistente nell'evitare che la modifica costituzionale in questione [...] possa riflettersi su un assetto normativo tale da rendere la vigente disciplina elettorale inapplicabile, attesa la riduzione del numero dei seggi parlamentari e la necessità di una ridefinizione dei relativi collegi elettorali». Secondo la difesa dei Consigli regionali, «[t]ale obiettivo, perseguito dalla menzionata legge, però, si iscrive in una cornice teleologica più ampia; una finalità, per dir così mediata, ascrivibile, appunto, al principio per il quale nessun evento normativo incidente sulla legislazione elettorale sia tollerabile dall'ordinamento costituzionale allorché da esso discenda rischio di paralisi di funzionamento degli organi costituzionali cui la legislazione elettorale si riferisce». In altri termini, «la *ratio* ultima della disciplina, di cui all'art. 3 della legge n. 51/2019, è pur sempre quella di evitare vuoti normativi in materie su cui operano leggi costituzionalmente necessarie».

Alla luce di queste considerazioni l'inserimento nella richiesta referendaria anche di questa disposizione sarebbe stato, in un certo senso, obbligato, «proprio per assicurare coerenza all'intervento abrogativo (la matrice razionalmente unitaria) e scongiurare il rischio di una normativa di risulta non auto-applicativa», con la conseguenza che la mancata integrazione di questa disposizione nel quesito «avrebbe determinato un *vulnus* in termini di omogeneità e coerenza dello stesso».

Si sarebbe così proceduto «ad un intervento “chirurgico”, finalizzato a far espandere, a seguito dell'abrogazione, le potenzialità normative già insite nella legislazione “aggregata”». Tale “espansione” delle «virtualità applicative della delega», al fine di «ampliare lo spettro della propria potenzialità teleologica», sarebbe stata realizzata attraverso l'abrogazione della disposizione che condiziona la delega «alla “sola” circostanza dell'approvazione di una legge costituzionale di modifica [del numero dei parlamentari]». In questo modo, a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria, «la delega potrà essere utilizzata “anche”, ma non “solo”, per dare copertura legislativa (elettorale) alla riforma costituzionale». In definitiva, l'intervento manipolativo si muoverebbe «all'interno dei limiti consentiti dalla giurisprudenza costituzionale, in quanto non si [proporrebbe] un ritaglio finalizzato a propiziare una “saldatura” tra due frammenti lessicali appartenenti a due norme completamente diverse. [...] Al contrario, la disciplina risultante [deriverebbe] “dalla fisiologica espansione delle norme residue, o dai consueti criteri di autointegrazione dell'ordinamento”» (è richiamata la sentenza n. 36 del 1997).

4.2.- Ciò chiarito, la difesa dei promotori ritiene che non sia imputabile al quesito referendario alcun rischio di «vuoto normativo», giacché l'aver ricompreso nella richiesta anche la norma di delega consentirebbe di «scongiurare un vuoto normativo come diretta conseguenza del *referendum*». Sul punto la stessa difesa sottolinea come non possa



essere imposto ai promotori di perseguire tale obiettivo «in una modalità più gravosa di quanto è consentito al legislatore parlamentare»; in sostanza, «il quesito [assicurerebbe] l'auto-applicatività, tanto quanto - e nelle condizioni in cui - essa è assicurata dalla legislazione vigente». Infatti, il rischio di inerzia governativa «sussiste[rebbe] comunque (indipendentemente dallo svolgimento del referendum abrogativo), con riferimento al “seguito” dell'eventuale riforma costituzionale».

Né si potrebbe obiettare che «l'utilizzo della delega per assicurare l'operatività della disciplina di risulta del referendum finirebbe inevitabilmente per “consumare” la delega stessa, determinando l'impossibilità di un intervento per l'attuazione della riforma costituzionale». Sempre secondo i promotori, «la sovrapposizione cronologica tra i due procedimenti in questione consentirebbe, in concreto, di coordinare l'applicazione, di tal che l'intervento del legislatore delegato potrebbe tener conto di entrambi gli esiti dei procedimenti». A tal fine, la difesa dei Consigli regionali svolge «una ricognizione della scansione temporale dei procedimenti considerando gli scenari estremi, a seconda che la riforma costituzionale entri in vigore immediatamente o sia, invece, depositata richiesta di referendum approvativo».

All'esito di tale ricognizione i promotori rilevano che sarebbe «perfettamente possibile coordinare i procedimenti [...] al fine di consentire al Governo di procedere all'esercizio della delega alla luce di entrambi i risultati degli eventuali referendum, calibrando così la confezione del decreto legislativo in modo coerente con i risultati medesimi». Si tratterebbe, quindi, di operare solo «aggiustamenti pratici, che non possono essere considerati ostativi rispetto all'esigenza di assicurare l'esercizio della sovranità popolare mediante il referendum abrogativo».

4.3.- In subordine, la difesa dei Consigli regionali eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970, per il caso in cui la Corte costituzionale ritenesse non soddisfatto il criterio dell'auto-applicatività della normativa di risulta. In proposito, i promotori ricordano di aver sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati in relazione alla disposizione anzidetta, precisando che l'eccezione di illegittimità costituzionale è formulata per il caso in cui la Corte non accogliesse il conflitto tra poteri.

4.3.1.- Quanto all'asserita incostituzionalità, i promotori richiamano la giurisprudenza costituzionale che, nell'ipotesi di referendum abrogativi attinenti a leggi costituzionalmente necessarie e, in particolare, a leggi elettorali, ha ripetutamente affermato che gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale «non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 29 del 1987), con la conseguenza che questi referendum devono riguardare solo parti di tali leggi, in modo che residui «una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo» (sentenza n. 15 del 2008, ma sono richiamate anche altre pronunzie in termini analoghi).

Dall'esame di questa giurisprudenza la difesa dei Consigli regionali deduce che «il principio della “perdurante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale dispiega una pregnante portata assiologica, ostando all'ammissibilità di referendum abrogativi su leggi elettorali, tutte le volte che il relativo quesito non assicuri una normativa di risulta “auto-applicativa”». Proprio la considerazione che l'eventuale difetto di «autosufficienza» della normativa di risulta possa determinare «il sacrificio integrale del contrapposto interesse dei promotori e dei cittadini, rispettivamente, a dare impulso all'iniziativa referendaria e a pronunciarsi mediante l'esercizio del suffragio», renderebbe ineludibile - secondo i promotori - «riconduurre il bilanciamento tra i principi costituzionali menzionati [...] entro canoni di “ragionevolezza” e “proporzionalità”».

In proposito, la difesa dei Consigli regionali riconosce che i criteri di ammissibilità dei referendum enucleati da questa Corte «condizionano, e precedono, logicamente, il perimetro dell'interesse tutelato (vale a dire, il diritto-potere al referendum)»; tuttavia, «trattandosi di parametri ricavati, per via ermeneutica, da “esigenze supreme” dell'ordinamento giuridico-costituzionale», la stessa difesa ritiene necessario «interrogarsi sul “peso” che, nella valutazione operata, si sarebbe dovuto - e si dovrebbe - attribuire proprio a quell'interesse, quale corollario del principio di sovranità popolare».

In altre parole, si ritiene che questa Corte non possa accordare «preferenza assoluta, esclusiva e assorbente» al principio di «costante operatività» degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, che per questo verso diverrebbe «tiranno» nei confronti di altre situazioni giuridiche riconosciute e tutelate, ma debba bilanciare la tutela di siffatto principio con quella di altri interessi di pari rango, tra cui quello allo svolgimento del referendum. Sempre attraverso il richiamo a numerose pronunce, la difesa dei Consigli regionali rileva come la giurisprudenza costituzionale sia «approdata, attraverso la valorizzazione del canone di proporzionalità, quale riflesso del più generale principio di ragionevolezza, alla dottrina del “vincolo del minor sacrificio possibile”, come regola di sindacato (e censura) sull'utilizzo della discrezionalità legislativa».

Di questa dottrina non vi sarebbe traccia, però, nella giurisprudenza relativa all'ammissibilità dei referendum abrogativi su leggi elettorali, sebbene il vincolo rappresentato dall'«autosufficienza» della normativa di risulta comporti - sempre secondo i promotori - «una limitazione estrema a carico del diritto-potere al referendum, sancito dall'art. 75 Cost.». Questa considerazione sarebbe aggravata dalla considerazione che, nel caso delle leggi costituzionalmente



necessarie, il legislatore potrebbe costruire la struttura dell'atto normativo in modo tale da impedire, di fatto, un intervento manipolativo capace di garantire la sopravvivenza di una normativa di risulta «autosufficiente». Pertanto, la possibilità di esercitare i «diritti di democrazia diretta» sarebbe rimessa alla «totale disponibilità del “controinteressato” all’iniziativa referendaria, il Legislatore», «grazie ad un’applicazione “opportunistica” dell’usbergo del principio di “costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale».

L’esigenza di tener conto della dottrina del «vincolo del minor sacrificio possibile», che costituirebbe «la premessa “metodologica” indispensabile» per bilanciare il principio della «costante operatività» con quello di sovranità popolare, si tradurrebbe in concreto nella necessità di una «modulazione degli effetti temporali dell’abrogazione referendaria». In particolare, il «punto di equilibrio normativo» è individuato dai Consigli regionali nella «previsione della sospensione dell’entrata in vigore dell’abrogazione referendaria, sino all’adozione, ad opera del Legislatore, delle misure applicative, che ne rendano gli effetti interamente operativi».

In proposito, i promotori sostengono che la sospensione degli effetti dell’abrogazione referendaria «non rappresent[i] una fattispecie meramente ipotetica, tra le possibili soluzioni di bilanciamento tra principi costituzionali in gioco» e richiamano, sul punto, quanto previsto dall’art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970 e quanto eccezionalmente disposto dall’art. 2 della legge 7 agosto 1987, n. 332 (Deroghe alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di *referendum*). Nella medesima prospettiva si inquadrerebbero anche le disposizioni contenute nell’art. 10 della legge 4 agosto 1993, n. 276 (Norme per l’elezione del Senato della Repubblica) e nell’art. 10 della legge 4 agosto 1993, n. 277 (Nuove norme per l’elezione della Camera dei deputati), con le quali veniva introdotta una disciplina transitoria che subordinava la produzione dell’effetto abrogativo della pregressa disciplina elettorale all’entrata in vigore di quella di attuazione.

Gli eventuali inconvenienti applicativi derivanti dall’introduzione di una nuova disciplina sarebbero stati risolti, dunque, «attraverso la scelta, propria della discrezionalità legislativa, di utilizzare l’istituto della condizione sospensiva dell’operatività della novella, in modo tale da bilanciare l’interesse e/o valore riconducibile all’esercizio della funzione legislativa stessa con quello della “continuità” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale».

Da tutto questo i promotori traggono argomenti per censurare l’assenza nella legge n. 352 del 1970 di «un dispositivo che, nella logica del bilanciamento - ragionevole e proporzionato - tra interessi e/o valori costituzionali confliggenti, contempra la sospensione degli effetti dell’abrogazione, sino all’adozione della disciplina necessaria al fine di garantire l’“autosufficienza” della normativa di risulta, sì da attenuare l’entità del sacrificio (attualmente integrale) a carico del principio della sovranità popolare a vantaggio di quello della “costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, permettendo, comunque, al corpo elettorale di esprimersi e manifestare la propria (eventuale) volontà abrogatrice».

La disciplina recata dall’art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970 costituirebbe dunque «una soluzione irragionevole - e, perciò, costituzionalmente illegittima -, nella misura in cui, nella sua attuale formulazione, non è in grado di far fronte - per il caso di approvazione di un *referendum* abrogativo da cui scaturisca una normativa non “autoapplicativa” - al rischio di una lesione integrale del bene giuridico della “continuità funzionale” delle istituzioni coinvolte, a meno di non rinunciare, completamente, alla tutela del principio di sovranità popolare».

La difesa dei Consigli regionali ricorda come, in occasione del giudizio di ammissibilità del *referendum*, deciso con la sentenza n. 13 del 2012, l’allora Comitato promotore avesse eccepito l’incostituzionalità dell’art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970, chiedendo a questa Corte, previa rimessione davanti a sé della relativa questione, di dichiarare l’illegittimità parziale di tale disposizione. L’eccezione era stata, tuttavia, respinta, in quanto manifestamente infondata poiché l’eventuale accoglimento, oltre a rimettere alla mera volontà dei parlamentari la determinazione del momento di produzione dell’effetto abrogativo del *referendum*, avrebbe comportato, in caso di inerzia del legislatore e di ripetute reiterazioni, «una grave incertezza che esporrebbe organi costituzionali a una paralisi di funzionamento anche solo teorica e temporanea».

Per questa ragione, con la loro nuova eccezione di illegittimità costituzionale, i Consigli regionali sollecitano un intervento additivo, che estenda la previsione della sospensione, di cui all’art. 37, comma 3, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970, «rendendola automatica, e a tempo indeterminato, per il caso in cui la normativa di risulta non sia “auto-applicativa”, sino all’adozione, da parte del Legislatore, delle misure attuative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria, e, segnatamente, della legge elettorale stessa».

La difesa dei Consigli regionali esclude, inoltre, che abbiano fondamento le possibili obiezioni secondo cui l’intervento additivo richiesto alla Corte rischierebbe - in caso di persistente inerzia del legislatore - di pregiudicare il bene della vita che si vuole perseguire mediante il *referendum* e sarebbe dubbia l’esistenza stessa di un obbligo, a carico del Parlamento, di intervenire nel senso richiesto dai promotori. L’eventuale omissione del legislatore integrerebbe, infatti, «una fattispecie indiretta di violazione del limite [...] per il quale la disciplina abrogata per via popolare è da reputarsi superata e non più “ripristinabile”».



In altre parole, il legislatore, «per non trasgredire il divieto di ripristino (di cui il mantenimento in vigore costituirebbe, palesemente, una variante “in frode” al divieto stesso)», sarebbe obbligato a introdurre le misure attuative dell’esito referendario o ad adottare una nuova disciplina sostanzialmente diversa da quella abrogata. Di conseguenza, la mera inerzia esporrebbe il legislatore alla censura della responsabilità politica, ma costituirebbe anche un comportamento «antigiuridico, in quanto commesso in spregio dei principi costituzionali in tema di “seguito” referendario».

I Consigli regionali sottolineano, da ultimo, che non mancherebbero gli strumenti volti a stimolare l’intervento del legislatore: innanzitutto, i promotori del *referendum* potrebbero proporre un conflitto interorganico contro l’omissione legislativa, ben potendosi considerare legittimati ad agire, in quanto il procedimento referendario non potrebbe dirsi effettivamente esaurito in ragione della sospensione dell’effetto abrogativo; in secondo luogo, il Presidente della Repubblica potrebbe esercitare il suo potere di messaggio e di esternazione o addirittura di scioglimento delle Camere, saldandosi, in questo caso, la responsabilità giuridica da inadempimento con la verifica della responsabilità politica.

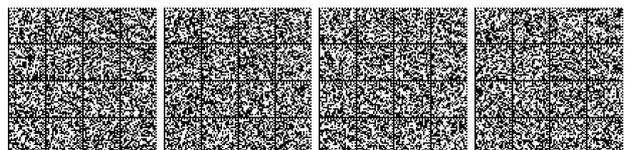
5.- In prossimità della data fissata per la camera di consiglio, sono stati depositati quattro atti di intervento ad opponendum, di identico contenuto, da parte dell’on. F. Fornaro, legale rappresentante del gruppo parlamentare “Liberi e Uguali” alla Camera dei deputati, del prof. P. Maddalena, legale rappresentante dell’associazione di promozione sociale “Attuare la Costituzione”, dell’on. prof. M. Villone, legale rappresentante dell’associazione politica “Coordinamento per la democrazia costituzionale”, dei signori G. Libutti, prof. A.D.G. Ferrara, F. Astengo, R. Biscardini, avv. F. Besostri, sen. G. De Falco, L.A. Belli Paci, avv. E. Paolini, tutti anche in proprio.

5.1.- Gli atti di intervento prendono le mosse da alcune considerazioni di carattere generale sull’importanza della legge elettorale nel sistema istituzionale, da cui viene fatta discendere la inammissibilità di quesiti referendari eccessivamente manipolativi. Gli intervenienti si soffermano lungamente sui principi di univocità, omogeneità e chiarezza elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in sede di ammissibilità del *referendum* abrogativo. In particolare, richiamano poi il principio di auto-applicatività della normativa di risulta, delineato dalla Corte costituzionale con specifico riferimento alla materia elettorale.

Sono, poi, prese in esame le disposizioni di delegazione legislativa inserite nel quesito referendario dai Consigli regionali promotori al fine di assicurare l’auto-applicatività della normativa di risulta, rendendo possibile l’esercizio della delega per la definizione dei collegi elettorali da parte del Governo. Sul punto gli intervenienti sollevano diverse censure per violazione: *a)* dell’art. 76 Cost., in relazione sia al termine di esercizio della delega, che sarebbe modificato, sia all’oggetto della stessa, in quanto il Governo è delegato dalla legge n. 51 del 2019 a ridisegnare i collegi in caso di approvazione della revisione costituzionale che riduce il numero dei parlamentari, che, infine, ai principi e criteri direttivi, in quanto sono richiamati quelli dettati dalla legge n. 165 del 2017, che contiene una delega già esercitata; *b)* dell’art. 77, primo comma, Cost., poiché il quesito in esame conferirebbe al Governo la potestà legislativa delegata, che solo il Parlamento - e non il corpo elettorale - può conferire all’esecutivo; *c)* dell’art. 76 Cost., in quanto il termine per l’esercizio della delega legislativa contenuta nella legge n. 165 del 2017 sarebbe spirato e la delega già esercitata; *d)* degli artt. 70 e 77 Cost., poiché il corpo elettorale in sede referendaria non potrebbe conferire al Governo alcuna delega legislativa; *e)* dei criteri di univocità, omogeneità e chiarezza, in quanto il quesito referendario ometterebbe l’abrogazione di alcuni riferimenti alle liste dei candidati per i collegi plurinominali; *f)* dell’art. 51, primo comma, secondo periodo, Cost., poiché il quesito eliminerebbe le disposizioni dirette a favorire la parità di genere nelle candidature.

Gli intervenienti analizzano, inoltre, il rapporto tra il numero di elettori e il numero di eletti che verrebbe a determinarsi a seguito dell’approvazione della revisione costituzionale sulla riduzione dei parlamentari e mettono in evidenza come esso possa condurre gli elettori a valutazioni diverse sul sistema elettorale della Camera dei deputati rispetto a quello per il Senato della Repubblica, data la perdurante previsione costituzionale che impone l’elezione su base regionale di quest’ultimo. Inoltre, gli atti di intervento accennano alla necessità di assicurare rappresentanza alle minoranze linguistiche presenti in diverse Regioni italiane, oltre che nelle Province autonome di Trento e Bolzano. L’insieme di queste considerazioni dovrebbe indurre a ritenere carente il quesito sotto i profili della univocità e chiarezza, posto che la normativa elettorale di entrambi i rami del Parlamento viene ricompresa nel medesimo quesito.

Gli intervenienti sottolineano come il conflitto di attribuzione proposto da alcuni dei Consigli regionali promotori abbia lo scopo di far dichiarare la non spettanza alle Camere del potere di omettere la previsione della disposizione dell’art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui non prevede la sospensione de jure degli effetti del *referendum* approvato, condizionata all’adozione delle misure applicative sufficienti per la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria e, segnatamente, della legge elettorale per gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, con conseguente parziale annullamento della disposizione in parola. Il conflitto di attribuzione proposto rappresenterebbe, per gli intervenienti, un riconoscimento della non auto-applicatività della normativa di risulta, da cui discenderebbe l’inevitabile inammissibilità del quesito referendario.



Negli atti di intervento si propone che la Corte costituzionale, in sede di giudizio sulla ammissibilità del *referendum* abrogativo in esame, sollevi questioni di costituzionalità dinanzi a sé stessa su diverse disposizioni della normativa oggetto del quesito referendario: 1) la prima censura riguarda le norme sulla nomina e sulla composizione della Commissione di cui dovrebbe avvalersi il Governo nella designazione dei collegi elettorali, come stabilito dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019 e dall'art. 3, comma 2, della legge n. 165 del 2017; viene, inoltre, censurata la procedura che tale Commissione dovrebbe seguire nel determinare i collegi elettorali; 2) la seconda questione ha ad oggetto l'impossibilità - derivante dai commi 4, 19 e 21 dell'art. 1 della legge n. 165 del 2017 - per gli elettori di esprimere un voto disgiunto per l'elezione dei candidati al collegio uninominale e per i candidati nelle liste proporzionali a questi collegate; a tal fine, si sostiene che, in caso di autorimessione di una questione di costituzionalità sulle norme oggetto del quesito referendario, dovrebbe essere sospeso il giudizio di ammissibilità del *referendum*, in quanto i termini di cui alla legge n. 352 del 1970 non sarebbero perentori, purché non sia impedita la celebrazione della consultazione referendaria nel periodo compreso tra il 15 aprile e il 15 giugno.

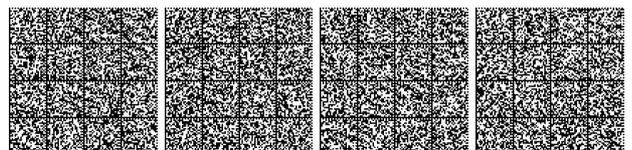
5.2.- Infine, gli intervenienti allegano ai propri atti uno schema delle censure di incostituzionalità relative al sistema elettorale disciplinato nella legge n. 165 del 2017. In particolare, lamentano l'incostituzionalità della quota maggioritaria, che produrrebbe una distorsione dei risultati elettorali, accentuata dal collegamento obbligato tra seggi uninominali e liste bloccate proporzionali. I dubbi sollevati si aggraverebbero e acquisterebbero ancor più evidenza qualora venisse definitivamente approvata la revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari e nell'ipotesi in cui dovesse entrare in vigore il sistema delineato dal quesito referendario. Le eccezioni di illegittimità costituzionale vengono riassunte in base ai seguenti parametri invocati: 1) l'art. 48 Cost. sarebbe violato sotto i profili della libertà del voto, a causa della impossibilità di esprimere il voto disgiunto tra candidati al collegio uninominale e liste proporzionali, della uguaglianza del voto, in ragione della sussistenza delle soglie di sbarramento e della personalità del voto, per la previsione delle liste bloccate; 2) l'art. 51 Cost. verrebbe leso in quanto non sarebbe assicurata la parità di genere nelle candidature; 3) la base regionale prevista all'art. 57 Cost. verrebbe violata dalla previsione di una soglia di sbarramento nazionale per l'elezione del Senato; 4) gli artt. 3 e 6 Cost. sarebbero violati poiché la legge elettorale vigente non assicurerebbe parità nell'accesso alla rappresentanza alle minoranze linguistiche di Regioni diverse dal Trentino-Alto Adige/Südtirol; 5) il principio di eguaglianza del voto sarebbe leso dalle norme sulla elezione per la Camera dei deputati per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto i deputati eletti tramite collegi uninominali sarebbero i sei undicesimi, invece dei tre ottavi previsti per tutto il territorio nazionale; 6) il principio per cui il candidato in una circoscrizione non può essere danneggiato o favorito dai voti in altre circoscrizioni sarebbe violato in quanto la legge elettorale oggetto di *referendum* consentirebbe l'elezione dei candidati al Senato attraverso il recupero dei resti ottenuti dalla medesima lista in altre Regioni.

Considerato in diritto

1.- Il presente giudizio ha a oggetto l'ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare dichiarata legittima con ordinanza del 20 novembre 2019 dell'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

La richiesta di *referendum* popolare, promossa dai Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto, ha a oggetto l'abrogazione di alcune disposizioni del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), della legge 27 maggio 2019, n. 51 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari) e della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali).

2.- In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, questa Corte ha disposto, come già avvenuto più volte in passato, sia di consentire l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum* ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), sia - prima ancora - di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (*ex plurimis*: sentenze n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).



Tale ammissione, che viene qui confermata, non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento - che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) - e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni.

3.- Sempre in via preliminare, occorre definire il contesto normativo nel quale si collocano le disposizioni oggetto del quesito referendario.

3.1.- Il d.P.R. n. 361 del 1957 e il d.lgs. n. 533 del 1993, recanti, rispettivamente, i testi unici delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sono stati novellati, da ultimo, proprio dagli ulteriori due testi normativi oggetto, in parte, del quesito referendario (legge n. 165 del 2017 e legge n. 51 del 2019).

3.2.- Più precisamente, la legge n. 165 del 2017 ha modificato il meccanismo di elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, prevedendo, per entrambi i rami del Parlamento, un sistema elettorale misto a prevalenza proporzionale.

Alla Camera il territorio nazionale è così ripartito in 28 circoscrizioni. Per alcune circoscrizioni il territorio coincide con quello dell'intera Regione, mentre negli altri casi il territorio regionale è ripartito in più circoscrizioni. Ciascuna circoscrizione è suddivisa in collegi uninominali e in uno o più collegi plurinominali. I 231 collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (cui si aggiunge il collegio uninominale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste). Per l'assegnazione del restante numero di seggi, con metodo proporzionale, ogni circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto.

Al Senato il territorio nazionale è ripartito in 20 circoscrizioni corrispondenti al territorio di ciascuna Regione. Ogni circoscrizione regionale è suddivisa in collegi uninominali e in uno o più collegi plurinominali. I 109 collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (ad essi si aggiungono 1 collegio nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e 6 collegi nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol). Al Senato i collegi plurinominali sono costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto.

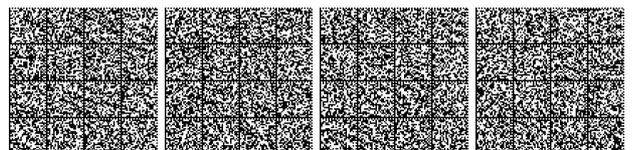
Al totale dei seggi così assegnati si aggiungono 12 deputati e 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero.

A seguito dell'introduzione del sistema elettorale così sinteticamente descritto, si è reso necessario determinare i collegi uninominali e quelli plurinominali; e a tale fine l'art. 3 della legge n. 165 del 2017 recava una norma di delega, che è stata esercitata dal Governo con il decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189 (Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in attuazione dell'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165, recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali).

3.3.- La legge n. 51 del 2019 reca, invece, «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari». Questa legge, pur novellando il testo unico delle leggi elettorali per la Camera (all'art. 1) e per il Senato (all'art. 2), non modifica il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, ma si limita a introdurre una serie di disposizioni dirette ad assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali vigenti «indipendentemente dal numero dei parlamentari».

Dalla relazione illustrativa del relativo disegno di legge e dai lavori preparatori si evince chiaramente che la legge in parola - destinata a trovare applicazione, teoricamente, in caso di qualsivoglia modifica del numero dei parlamentari - è stata approvata nella prospettiva dell'eventuale approvazione definitiva della legge costituzionale che dispone la riduzione del numero dei parlamentari.

Quest'ultima, com'è noto, è stata approvata dal Senato, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti (e quindi non con quella dei due terzi) nella seduta dell'11 luglio 2019, e dalla Camera dei deputati, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti nella seduta dell'8 ottobre 2019. La mancata approvazione da parte di entrambe le Camere con la maggioranza dei due terzi ha impedito l'immediata promulgazione e pubblicazione della legge costituzionale, rendendo possibile la richiesta di *referendum* ai sensi dell'art. 138 della Costituzione; pertanto, il testo della legge costituzionale è stato pubblicato, a fini notiziali, nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, del 12 ottobre 2019, n. 240. Entro il termine di tre mesi da tale pubblicazione, ossia entro il 12 gennaio 2020, un quinto dei membri del Senato ha depositato un'apposita richiesta referendaria presso la Corte di cassazione. La legge costituzionale in parola prevede la riduzione del numero complessivo dei deputati da 630 a 400, e, tra questi, di quelli eletti nella circoscrizione Estero da 12 a 8; prevede inoltre la riduzione del numero complessivo dei senatori da 315 a 200, e, tra questi, di quelli eletti nella circoscrizione Estero da 6 a 4.



Nella prospettiva dell'approvazione definitiva e dell'entrata in vigore di questa legge costituzionale, la legge n. 51 del 2019 ha disposto, tra l'altro, nel d.P.R. n. 361 del 1957 (t.u. Camera), la sostituzione delle parole: «231 collegi uninominali» con le seguenti: «un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali di cui alla tabella A allegata al presente testo unico, con arrotondamento all'unità inferiore.», e delle parole da: «le circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol» fino alla fine del comma con le seguenti: «la circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore. Le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi uninominali; le circoscrizioni cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale».

La stessa legge ha disposto, tra l'altro, nel d.lgs. n. 533 del 1993 (t.u. Senato) la sostituzione delle parole: «Il territorio nazionale, con eccezione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del Trentino-Alto Adige/Südtirol, è suddiviso in 109 collegi uninominali nell'ambito delle circoscrizioni regionali. Nella regione Molise è costituito un collegio uninominale. I» con le seguenti: «Il territorio nazionale è suddiviso in un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali, con arrotondamento all'unità più prossima, assicurandone uno per ogni circoscrizione. Fatti salvi i collegi uninominali delle regioni che eleggono un solo senatore e quelli del Trentino-Alto Adige/Südtirol, i».

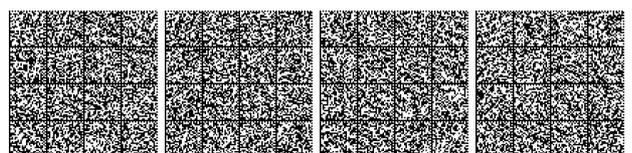
La legge n. 51 del 2019 non è quindi intervenuta per modificare i meccanismi di conversione dei voti in seggi, ma per sostituire l'indicazione numerica dei collegi uninominali con un'indicazione a mezzo di frazioni, al fine di rendere immediatamente applicabile la legge elettorale vigente in caso di modifica del denominatore della frazione (cioè del totale dei seggi), restando del tutto inalterata la proporzione tra il numero dei parlamentari eletti nei collegi uninominali (con sistema maggioritario) e quello dei parlamentari eletti nei collegi plurinominali (con sistema proporzionale).

La legge n. 51 del 2019 reca, poi, una norma di delega (art. 3) per la determinazione dei nuovi collegi elettorali (uninominali e plurinominali), che, pur rimanendo nella stessa proporzione quanto ai parlamentari eletti (i tre ottavi di questi ultimi nei collegi uninominali e i cinque ottavi in quelli plurinominali), a seguito dell'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale saranno ovviamente di numero inferiore e, di conseguenza, di dimensioni maggiori rispetto agli attuali. Più precisamente, l'art. 3, comma 1, della legge n. 51 del 2019 prevede che «[q]ualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica». Il comma 2 del medesimo art. 3 dispone che «[i]l decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1», sulla base dei medesimi principi e criteri direttivi recati dalla legge n. 165 del 2017.

La norma di delega di cui si discute presenta dunque la caratteristica di essere sottoposta a una condizione sospensiva legata al verificarsi di un evento complesso: la promulgazione, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, di una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere. Di conseguenza, la delega in questione non sarebbe esercitabile se una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari non fosse mai promulgata, né se la promulgazione avvenisse oltre il termine dei ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, quindi oltre il 26 giugno 2021. Si tratta, dunque, di una delega "precaria", rispetto al cui esercizio è incerto l'an, ma non il quando, essendo definiti i limiti temporali del suo esercizio, ovviamente possibile solo a condizione che si verifichi l'evento complesso di cui sopra.

4.- Il quesito referendario investe le disposizioni recate dai testi unici delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica attinenti all'articolazione del territorio nazionale in collegi uninominali e plurinominali, e inoltre dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019, che contiene l'anzidetta norma di delega in materia di determinazione dei collegi elettorali in caso di modifica del numero dei parlamentari, nonché dall'art. 3 della legge n. 165 del 2017, nelle parti - peraltro eccedenti il mero richiamo ad esso contenuto nell'art. 3 della legge n. 51 del 2019 - in cui stabilisce i principi e criteri direttivi della delega per la determinazione dei collegi elettorali a seguito della modifica del sistema elettorale operata dalla stessa legge n. 165 del 2017.

In particolare, i Consigli regionali promotori chiedono che sia sottoposta al *referendum* popolare la proposta di abrogazione, in tutto o in parte: degli artt. 1, 3, 4, 14, 17, 18-bis, 19, 20, 21, 22, 24, 30, 31, 48, 53, 58, 59-bis, 68, 69, 71, 77, 83, 83-bis, 84, 85, 86 e 106 del d.P.R. n. 361 del 1957 e delle allegatte Tabelle A-bis e A-ter; degli artt. 1, 2, 9, 10, 11, 14, 16, 16-bis, 17, 17-bis e 19 del d.lgs. n. 533 del 1993 e delle allegatte Tabelle A e B; dell'art. 3 della legge n. 51 del 2019; e dell'art. 3 della legge n. 165 del 2017.



4.1.- Quanto al d.P.R. n. 361 del 1957 (t.u. Camera), i promotori del *referendum* chiedono l'abrogazione di tutte le disposizioni, i frammenti normativi e le singole parole che fanno riferimento ai collegi plurinominali, con l'obiettivo di estendere alla totalità dei seggi un meccanismo di assegnazione basato su collegi uninominali, portandolo quindi dall'attuale previsione di tre ottavi al totale di otto ottavi.

In questa prospettiva oggetto della richiesta di abrogazione sono, tra le altre: le disposizioni che regolano la presentazione delle liste e delle candidature; quelle che stabiliscono le modalità di espressione del voto; quelle che disciplinano l'assegnazione dei seggi e quindi la trasformazione dei voti in seggi; e, infine, quelle che definiscono le caratteristiche della scheda (art. 31). Dall'abrogazione richiesta deriva la conseguenza che il sistema elettorale attualmente misto (maggioritario per la quota di seggi assegnata nei collegi uninominali e proporzionale per quella assegnata nei collegi plurinominali) diventerebbe esclusivamente maggioritario con collegi uninominali a turno unico.

Consequenziale rispetto a quanto detto è la richiesta di abrogazione anche delle tabelle allegate al d.P.R. n. 361 del 1957, che disciplinano, rispettivamente, la parte interna (Tabella A-bis) e quella esterna (Tabella A-ter) della scheda per la votazione. In questo caso l'abrogazione richiesta è totale, non essendo possibile ritagliare nell'allegato modello di scheda la sola parte relativa ai candidati nei collegi plurinominali.

4.2.- Quanto al d.lgs. n. 533 del 1993 (t.u. Senato), anche in questo caso valgono le considerazioni svolte sopra a proposito del d.P.R. n. 361 del 1957. D'altro canto, l'identità dei sistemi elettorali di Camera e Senato determina, di riflesso, la pressoché totale identità delle disposizioni oggetto della richiesta di *referendum* popolare. Anche con riferimento al d.lgs. n. 533 del 1993, quindi, i promotori del *referendum* chiedono l'abrogazione di tutte le disposizioni, i frammenti normativi e le singole parole che fanno riferimento ai collegi plurinominali, con l'obiettivo di estendere alla totalità dei seggi un meccanismo di assegnazione basato su collegi uninominali, portandolo quindi dall'attuale previsione di tre ottavi al totale di otto ottavi.

Anche in questo caso la richiesta di abrogazione ha a oggetto, tra le altre: le disposizioni che regolano la presentazione delle liste e delle candidature; quelle che stabiliscono le modalità di espressione del voto; quelle che disciplinano l'assegnazione dei seggi e quindi la trasformazione dei voti in seggi; e, infine, quelle che definiscono le caratteristiche della scheda (art. 11, comma 3). Dall'abrogazione richiesta deriva che il sistema elettorale attualmente misto (maggioritario per la quota di seggi assegnata nei collegi uninominali e proporzionale per quella assegnata nei collegi plurinominali) diventerebbe esclusivamente maggioritario con collegi uninominali a turno unico.

Viene chiesta inoltre l'abrogazione delle tabelle allegate al d.lgs. che disciplinano, rispettivamente, la parte interna (Tabella A) e quella esterna (Tabella B) della scheda per la votazione. In questo caso l'abrogazione richiesta è totale, non potendosi ritagliare nell'allegato modello di scheda la sola parte relativa ai candidati nei collegi plurinominali.

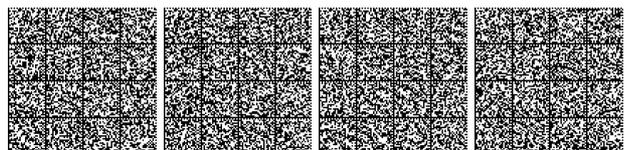
4.3.- Quanto all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, i promotori del *referendum* chiedono l'abrogazione dell'*incipit* del comma 1 là dove si individua la condizione sospensiva della delega e di quella parte del comma 2 in cui si fissa il *dies a quo* del termine di 60 giorni per l'esercizio della delega. Infine, sono oggetto del quesito il riferimento ai collegi plurinominali contenuto nella rubrica e nel comma 1, nonché il richiamo dei principi e criteri direttivi di delega previsti nell'art. 3, comma 1, lettera b), e comma 2, lettera b), della legge n. 165 del 2017.

4.4.- Quanto all'art. 3 della legge n. 165 del 2017, recante la norma di delega già scaduta ed esercitata dal Governo con il d.lgs. n. 189 del 2017, i promotori del *referendum* chiedono l'abrogazione delle parti di esso costituenti principi e criteri direttivi dell'altra delega contenuta nell'art. 3 della legge n. 51 del 2019.

4.5.- In definitiva, l'abrogazione parziale dell'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è chiesta per adattare la delega al Governo per la ridefinizione dei collegi al mutamento del sistema elettorale determinato dall'eventuale esito positivo del *referendum* abrogativo. A sua volta l'abrogazione parziale dell'art. 3 della legge n. 165 del 2017 è chiesta per adattare i principi e criteri direttivi in esso contenuti al detto mutamento del sistema elettorale. Non è invece oggetto del quesito referendario il d.lgs. n. 189 del 2017, che attualmente reca, nelle quattro Tabelle allegate, l'individuazione dei collegi uninominali e plurinominali di Camera e Senato.

5.- Così delineati il contesto normativo di riferimento e l'insieme delle disposizioni oggetto del quesito referendario, questa Corte è chiamata a giudicare sull'ammissibilità di quest'ultimo alla luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost. e del complesso dei «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.» (sentenza n. 16 del 1978).

Di qui la necessità, non solo che la richiesta referendaria non investa una delle leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma anche che il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale consenta una



scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua matrice razionalmente unitaria. Al riguardo, questa Corte ha avuto modo di precisare che «libertà dei promotori delle richieste di *referendum* e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano» (sentenza n. 16 del 1978). Ne consegue l'ulteriore affermazione che il *referendum* abrogativo non può essere «trasformato - insindacabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978).

In generale, questa Corte ha ammesso anche le operazioni di ritaglio di frammenti normativi e di singole parole, a condizione però che l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario non si risolva sostanzialmente «in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione» (sentenza n. 36 del 1997). In questi casi, infatti, il *referendum*, perdendo la propria natura abrogativa, tradirebbe la ragione ispiratrice dell'istituto, diventando approvativo di nuovi principi e «surrettiziamente propositivo» (*ex plurimis*, sentenze n. 13 del 2012, n. 28 del 2011, n. 33 e n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999; nello stesso senso, sentenze n. 43 del 2003, n. 38 e n. 34 del 2000): un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il *referendum* non può «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento» (sentenza n. 36 del 1997).

Agli indicati requisiti questa Corte ne ha aggiunto altri in ragione della specificità dell'oggetto della richiesta referendaria, sempre nella prospettiva della piena realizzazione dei richiamati «valori di ordine costituzionale». E in questo contesto ha affermato che sono sottratte all'abrogazione totale mediante *referendum* le leggi costituzionalmente necessarie, quali in particolare le leggi elettorali di organi costituzionali o di rango costituzionale, la cui mancanza creerebbe un grave *vulnus* nell'assetto costituzionale dei poteri dello Stato.

Allo stesso modo, anche l'eventuale abrogazione parziale di leggi costituzionalmente necessarie, e in primis delle leggi elettorali, deve comunque garantire l'«indefettibilità della dotazione di norme elettorali» (sentenza n. 29 del 1987), dovendosi evitare che l'organo delle cui regole elettorali si discute possa essere esposto «alla eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 47 del 1991). Sicché è condizione di ammissibilità del quesito che all'esito dell'eventuale abrogazione referendaria risulti «una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993; nello stesso senso, sentenze n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995), dovendosi intendere in particolare la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta alla stregua di «una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi» (sentenze n. 16 e n. 15 del 2008). La medesima esigenza si è posta anche nel caso di parziale illegittimità costituzionale delle leggi elettorali della Camera e del Senato (sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014).

è appena il caso di aggiungere che non spetta invece a questa Corte, in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo, «favorire un potenziamento del ruolo dell'elettore nella scelta degli eletti» al fine di «consentire che il [Parlamento] rifiorisca», come chiedono i promotori del *referendum*, giacché in tale giudizio essa è chiamata solamente a verificare il rispetto delle condizioni e dei limiti costituzionali all'esercizio del *referendum*.

6.- Nel caso in esame, il quesito referendario sottoposto al giudizio di questa Corte è sicuramente univoco nell'obiettivo che intende perseguire e risulta dotato di una matrice razionalmente unitaria. È evidente, infatti, che l'obiettivo dei Consigli regionali promotori è di estendere alla totalità dei seggi di Camera e Senato il sistema elettorale attualmente previsto per l'assegnazione dei tre ottavi di essi. Ciò emerge a chiare lettere dall'esame dei frammenti normativi che il quesito chiede di rimuovere nel d.P.R. n. 361 del 1957 e nel d.lgs. n. 533 del 1993. Si può osservare fin d'ora, inoltre, che alla stessa matrice unitaria non è estraneo l'intervento proposto sulla norma di delega del 2019 e, in quanto oggetto di rinvio da parte di quest'ultima, su quella del 2017, giacché l'inclusione nel quesito anche di queste normative si pone come strumentale, nelle intenzioni dei promotori, al raggiungimento del medesimo risultato, come si vedrà meglio *infra*.

Con specifico riguardo alla parte del quesito che investe i due testi normativi elettorali, ossia il d.P.R. n. 361 del 1957 e il d.lgs. n. 533 del 1993, si deve osservare che la proposta referendaria presenta alcune incongruenze legate per un verso al permanere, nel tessuto normativo dei due testi, di numerosi richiami alla «lista» e alle «liste», per altro



verso alla richiesta abrogazione delle Tabelle allegate a entrambi i decreti, recanti i modelli di scheda elettorale. Si tratta nondimeno di inconvenienti superabili mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, o comunque risolvibili «anche mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi» (in questi termini, per un analogo intervento sulla scheda elettorale, sentenza n. 1 del 2014). In presenza di inconvenienti di questo tipo in quesiti referendari riguardanti leggi elettorali, questa Corte ha ritenuto infatti di poterli considerare irrilevanti a condizione che non incidessero sull'operatività del sistema elettorale e non paralizzassero la funzionalità dell'organo (sentenza n. 32 del 1993). Ciò che non avviene nel caso in esame, nel quale le incongruenze derivanti dai sopravvissuti riferimenti normativi possono essere agevolmente superate attraverso gli ordinari strumenti di interpretazione, e all'assenza della previsione legislativa del modello di scheda può essere posto rimedio in modo pressoché automatico disponendo - anche con un atto di normazione secondaria - il mero mantenimento dei nomi dei candidati nei collegi uninominali e dei gruppi politici che li sostengono.

7.- Quanto alla normativa di risulta, i Consigli regionali promotori, consapevoli della richiamata giurisprudenza di questa Corte, si fanno carico dell'esigenza di assicurarne l'immediata applicabilità attraverso un duplice percorso. Per un verso, chiedono l'eliminazione di qualsiasi riferimento ai collegi plurinominali, in modo da consentire l'«espansione» a tutti i seggi del sistema elettorale, attualmente previsto solo per quelli assegnati nei collegi uninominali, dando vita in questo modo a un sistema elettorale in sé compiuto e astrattamente funzionante. Per altro verso, implicando il sistema elettorale così risultante la necessità di rideterminare i collegi elettorali, chiedono la parziale abrogazione della norma di delega recata dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019 onde consentire la necessaria ridefinizione dei nuovi collegi uninominali.

L'operazione abrogativa richiesta, che non manca, come visto, di intrinseca coerenza, si presenta però inammissibile per l'assorbente ragione del carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega.

7.1.- Al riguardo, occorre premettere che questa Corte, già in altre occasioni, ha avuto modo di affrontare la questione della necessità di una nuova determinazione dei collegi elettorali a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria (sentenze n. 5 del 1995, n. 26 del 1997 e n. 13 del 1999) o della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una parte della normativa elettorale (sentenza n. 1 del 2014).

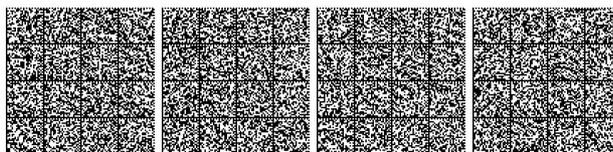
In particolare, nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 5 del 1995, ha rilevato che «[a] seguito della espansione del sistema maggioritario per l'attribuzione del totale dei seggi [...], occorrerebbe procedere ad una nuova determinazione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnanoli in modo da ottenerne un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più al solo settantacinque per cento del totale medesimo».

Con la medesima pronuncia, preso atto del fatto che l'opera di revisione dei collegi «è pur sempre destinata a concludersi, dopo un complesso procedimento, con l'approvazione di una legge, ovvero con un decreto legislativo emanato dal Governo sulla base di una nuova legge di delegazione, così come avvenuto nel 1993», questa Corte ha ritenuto «decisivo rilevare che di fronte all'inerzia del legislatore, pur sempre possibile, l'ordinamento non offre comunque alcun efficace rimedio», con il rischio che si determini «la crisi del sistema di democrazia rappresentativa, senza che sia possibile ovviarvi». Di conseguenza, ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria.

Parimenti, nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 26 del 1997, la necessità di «procedere a una nuova definizione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnanola in modo da ottenere un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più [...] al 75 per cento», ha indotto questa Corte a rilevare che «il sistema elettorale non consentirebbe la rinnovazione dell'organo», non potendo «dirsi sufficiente, allo stato, l'attività istruttoria svolta dalla speciale commissione tecnica, di cui all'art. 7 della legge n. 276 del 1993, dal momento che occorrerebbe pur sempre un intervento del legislatore, volto a conferire una nuova delega o imperniato su una diversa scansione procedurale, nel rispetto dei principi fissati dalla legge e con la garanzia dei pareri delle Camere». Da cui, anche in quel caso, l'inammissibilità del relativo quesito referendario.

A esiti opposti, ma sempre utilizzando lo stesso schema argomentativo, questa Corte è giunta nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 13 del 1999, là dove ha riscontrato «una piena garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta, in quanto i collegi elettorali uninominali rimarrebbero immutati, senza nessuna necessità di ridefinizione in ciascuna circoscrizione, sia nel numero sia nel conseguente ambito territoriale».

Infine, nel giudizio di legittimità costituzionale definito con la sentenza n. 1 del 2014, questa Corte ha incidentalmente affermato che «la normativa che rimane in vigore stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l'attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate, sia per la Camera che per il Senato».



7.2.- Nell'odierno giudizio di ammissibilità il problema della determinazione dei collegi elettorali si presenta in termini parzialmente diversi dai giudizi di cui si è dato conto nel paragrafo precedente, per l'inclusione nel quesito referendario di una previsione di delega per la revisione dei collegi elettorali. Anche in questo caso, tuttavia, non si può non osservare che l'ineludibile necessità che siano ridisegnati i collegi elettorali e che sia quindi adottato un decreto legislativo a ciò diretto, ulteriore rispetto all'esito del *referendum*, finirebbe ugualmente per vanificare le prospettive di ammissibilità dell'iniziativa referendaria.

Pur consapevole dei limiti che il requisito della immediata applicabilità pone all'ammissibilità di *referendum* su leggi elettorali, questa Corte non ritiene tuttavia praticabile il percorso demolitorio-ricostruttivo individuato dai promotori per superare l'ostacolo della non auto-applicatività. Infatti, i Consigli regionali promotori, al fine di evitare che la richiesta referendaria avente ad oggetto i testi delle leggi elettorali di Camera e Senato potesse incorrere nei medesimi profili di inammissibilità per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta, già rilevati in casi simili dalla giurisprudenza costituzionale, individuano la soluzione nella richiesta di parziale abrogazione anche della norma di delega recata dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019, con l'obiettivo di renderne possibile l'esercizio anche a seguito dell'eventuale esito positivo del *referendum* abrogativo.

In altre parole, cogliendo l'occasione dell'esistenza di una delega resa dal Parlamento al Governo al fine di consentire l'applicabilità della riforma costituzionale in itinere che modifica il numero dei parlamentari - e impone per questo, pur a sistema elettorale invariato, una modifica dei collegi elettorali, uninominali e plurinominali, esistenti - i Consigli regionali promotori propongono un intervento su di essa diretto a conferirle il contenuto di delega a rideterminare i collegi uninominali in attuazione del nuovo sistema elettorale in ipotesi prodotto dal *referendum*.

L'intervento sulla disposizione di delega si realizza essenzialmente con: *a*) la parziale modifica del suo oggetto, che viene circoscritto, sia nella rubrica sia nel comma 1 del citato art. 3, alla «determinazione dei collegi uninominali» e non più di quelli plurinominali; *b*) l'eliminazione della condizione sospensiva della delega, che ne consentirebbe l'esercizio anche in caso di mancata promulgazione di una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore della legge n. 51 del 2019; *c*) l'abrogazione del *dies a quo* del termine di sessanta giorni per l'esercizio della delega; *d*) l'eliminazione dei riferimenti ai collegi plurinominali nei principi e criteri direttivi della delega (sia nella legge n. 51 del 2019, sia nella legge n. 165 del 2017).

È evidente, quindi, che l'obiettivo che i promotori si prefiggono di raggiungere presuppone una modifica della disposizione di delega che ne investe l'oggetto, la decorrenza del termine per il suo esercizio, i principi e criteri direttivi e la stessa condizione di operatività.

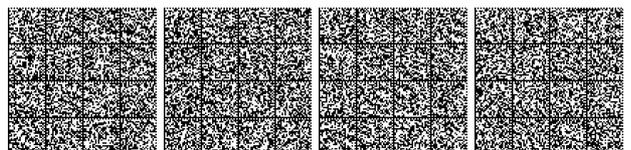
L'intervento richiesto sull'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è dunque solo apparentemente abrogativo e si traduce con tutta evidenza in una manipolazione della disposizione di delega diretta a dare vita a una "nuova" norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria.

Quanto alla radicale alterazione della delega originaria, sia sufficiente osservare che tutti i "caratteri somatici" della legge di delegazione - individuati dall'art. 76 Cost. come condizioni per la delega dell'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento - si presenterebbero completamente modificati nella delega di risulta.

Questa avrebbe, tra l'altro, già sulla base della rubrica dell'art. 3 che lo individua, un oggetto diverso (non più «Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali», ma «Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali»).

I principi e criteri direttivi della delega originaria permarrebbero, sia pure sfrondatai dei riferimenti ai collegi plurinominali, con la conseguenza, però, di rendere ancora più manifesta la manipolazione referendaria. Si finirebbe, infatti, con il prevedere gli stessi principi e criteri direttivi per la determinazione dei collegi elettorali nel contesto di un sistema elettorale radicalmente diverso da quello per il quale essi erano stati predisposti (quest'ultimo, introdotto con la legge n. 165 del 2017, a forte prevalenza proporzionale; quello risultante all'esito del *referendum*, esclusivamente maggioritario). Sicché, in altre parole, modificandosi il contesto del sistema elettorale in cui la nuova delega opererebbe, i principi e criteri direttivi finirebbero per essere solo formalmente gli stessi e per acquistare invece, alla luce del nuovo e diverso meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, portata a sua volta inevitabilmente nuova e diversa.

Radicalmente diverso sarebbe, ancora, il *dies a quo* del termine per l'esercizio della delega, attualmente previsto nel momento di entrata in vigore della legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari, ma oggetto di abrogazione totale da parte del quesito referendario. In questo caso, quand'anche si ritenesse che la sua abrogazione in esito al *referendum* consenta di rinvenire, in via interpretativa, un nuovo *dies a quo* nel momento in cui si produrrà l'effetto abrogativo del *referendum* stesso, si tratterebbe comunque, all'evidenza, di un termine del tutto nuovo.



Infine, il quesito referendario mira a sopprimere la condizione sospensiva della delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, eliminando per questo verso il suo legame "genetico" con la riforma costituzionale del numero dei parlamentari e finendo con il produrre in questo modo una delega "stabile" e, in quanto non più condizionata a una particolare evenienza, sicuramente operativa. Vi sarebbe, in tal modo, un inammissibile effetto ampliativo della delega originaria che, conferita dal Parlamento sub condizione, diventerebbe incondizionata con il risultato di una manipolazione incompatibile, già solo per questo, con i limiti e le connotazioni peculiari della delega legislativa.

A ulteriore conferma dell'inammissibile grado di manipolazione che connota il quesito referendario sul punto vi è, poi, la considerazione che la delega, ancorché parzialmente abrogata, dovrebbe rimanere utilizzabile - come affermato dalla difesa degli stessi promotori - anche a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari, alla quale era destinata a dare attuazione, ed essere così oggetto di un duplice e contestuale esercizio, dopo lo svolgimento del *referendum* costituzionale e di quello abrogativo qui all'esame. Al che si aggiunge la possibilità che i due *referendum* si svolgano in tempi diversi, come potrebbe avvenire, ad esempio, nel caso in cui il *referendum* abrogativo dovesse essere rinviato per intervenuto scioglimento anticipato delle Camere in applicazione di quanto previsto all'art. 34, secondo comma, della legge n. 352 del 1970. Nel qual caso la delega stessa risulterebbe esaurita, e non più utilizzabile, all'atto dello svolgimento del *referendum* abrogativo.

L'unicità del quesito referendario e la sua stessa matrice razionalmente unitaria impediscono a questa Corte di scindere la valutazione di ammissibilità della parte del quesito relativa alla norma di delega da quella relativa alle altre parti, con la conseguenza che sul quesito stesso deve essere formulato un giudizio unitario.

7.3.- Per le ragioni anzidette deve ritenersi dunque che l'eccessiva manipolatività del quesito referendario, nella parte in cui investe la delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, è incompatibile con la natura abrogativa dell'istituto del *referendum* previsto all'art. 75 Cost., ciò che ne determina l'inammissibilità.

8.- Deve essere, infine, dichiarata manifestamente inammissibile anche l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dai Consigli regionali promotori in riferimento all'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970 per difetto di rilevanza. L'eccezione investiva, infatti, il citato art. 37 nell'ipotesi in cui la Corte avesse ritenuto inammissibile la richiesta referendaria per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta. L'aver escluso l'ammissibilità del *referendum* per una diversa ragione rende, quindi, priva di rilievo l'eccezione di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza del 20 novembre 2019, pronunciata dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

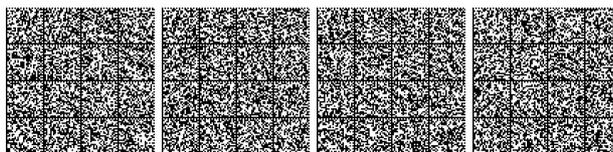
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 gennaio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 gennaio 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Requisiti per l'accesso - Assenza, da parte dell'intestatario della domanda e/o di uno dei componenti del nucleo familiare, di condanne penali, passate in giudicato, per reati specificamente individuati - Disapplicazione nel caso di intervenuta riabilitazione.

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Contenuti e presentazione delle domande di partecipazione ai bandi per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Richiesta ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea di presentare documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel paese di origine o di provenienza e di documentazione reddituale e patrimoniale del paese in cui hanno la residenza fiscale.

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Punteggi per la formazione della graduatoria per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Condizioni aggiuntive regionali - Assegnazione di un punteggio in relazione all'anzianità di residenza in Comuni della Regione Abruzzo.

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Cause di decadenza dall'assegnazione - Previsione che l'assegnatario e/o uno dei componenti del suo nucleo familiare abbia riportato condanne penali, passate in giudicato, per reati specificamente individuati o che abbia ospitato stabilmente presso l'alloggio uno o più soggetti colti in flagranza nella commissione di reati specificamente individuati.

– Legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34 (“Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative”), artt. 1 [, commi 1, lettera *d*], e 4], 2 [, comma 1], 4 [, comma 1] e 8 [, comma 3].

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. n. 80224030587, n. fax 06/96514000 e P.E.C. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) nei cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Regione *pro tempore*, domiciliato per la carica presso la sede della Regione in via Leonardo da Vinci n. 6, L'Aquila (cap 67100);

Per l'impugnazione della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34 pubblicata sul B.U.R. n. 156 dell'8 novembre 2019, recante «modifica alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 («Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione») e ulteriori disposizioni normative»; giusta delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 21 dicembre 2019.

Si precisa che l'impugnativa riguarda:

- a) l'art. 1, comma 1, lettera *d*) e comma 4;
- b) l'art. 2 comma 1;
- c) l'art. 4 comma 1;
- d) l'art. 8 comma 3.

Le disposizioni che si intende censurare col presente ricorso dispongono come segue.

Art. 1. — Al primo comma dell'art. 2 della legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) sono apportate le seguenti modifiche:

a) la lettera *g-bis*) è sostituita dalla seguente:

«*g-bis*) non avere riportato, l'intestatario della domanda di assegnazione e/o uno dei componenti del suo nucleo familiare, condanne penali passate in giudicato, nel periodo precedente alla data di presentazione della domanda



di assegnazione, per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-bis e/o 380 del codice di procedura penale, dall'art. 73, comma 5, del testo unico emanato con 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), nonché per i reati di vilipendio di cui agli articoli 290, 291 e 292 del codice penale, i delitti contro la pubblica amministrazione, contro l'amministrazione della giustizia, contro l'ordine pubblico, contro la persona, contro il patrimonio e per i reati di favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi.»;

4. Dopo il settimo comma dell'art. 2 della l.r. n. 96/1996 è aggiunto il seguente:

«7-bis. Il requisito di cui alla lettera g-bis) non si applica in caso di intervenuta riabilitazione.».

Art. 2. (Modifiche all'art. 5 della l.r. n. 96/1996). — 1. Dopo il comma 4 dell'art. 5 della l.r. n. 96/1996, sono aggiunti i seguenti:

«4.1. Ai fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'art. 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza.

La disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza;

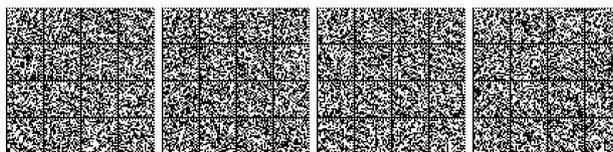
4.2 Ai fini della verifica del requisito di cui alla lettera f) del primo comma dell'art. 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi del decreto legislativo n. 251/2007, devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999, la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza.»

Art. 4 (Modifica dell'art. 8 della l.r. n. 96/1996). — 1. Dopo la lettera c) del secondo comma dell'art. 8 della l.r. n. 96/1996 è aggiunta la seguente: «c-bis) situazione connessa all'anzianità di residenza in comuni della Regione Abruzzo: punti 1 per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 punti;».

Art. 8 (Modifiche all'art. 34 della l.r. n. 96/1996). — 3. Al primo comma dell'art. 34 della l.r. n. 96/1996, le lettere e-ter) e e-quater) sono sostituite dalle seguenti:

«e-ter) e/o uno dei componenti del suo nucleo familiare, successivamente all'assegnazione, abbia riportato condanne penali passate in giudicato per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-bis e/o 380 del codice di procedura penale, dell'art. 73, comma 5, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, nonché per i reati di vilipendio di cui agli articoli 290, 291 e 292 del codice penale, i delitti contro la pubblica amministrazione, contro l'amministrazione della giustizia, contro l'ordine pubblico, contro la persona, contro il patrimonio, e per i reati di favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi, e-quater) abbia ospitato stabilmente presso l'alloggio uno o più soggetti colti in flagranza di reato, per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-bis e/o 380 del codice di procedura penale, dell'art. 73, comma 5, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, nonché per i reati di vilipendio di cui agli articoli 290, 291 e 292 del codice penale, i delitti contro la pubblica amministrazione, contro l'amministrazione della giustizia, contro l'ordine pubblico, contro la persona, contro il patrimonio, e per i reati di favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi».

Le disposizioni di legge regionale trascritte appaiono viziate di illegittimità costituzionale per i seguenti



MOTIVI

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d) e comma 4 della l.r. n. 34/2019 per violazione dell'art. 3 della Costituzione.*

L'art. 1, comma 1 lettera d) della legge regionale in esame sostituisce la lettera *g-bis* dell'art. 2 della legge regionale n. 96/1996, ampliando il novero dei reati ostativi alla partecipazione di bandi per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica.

Costituiscono, quindi, reati ostativi in precedenza non previsti: i reati di vilipendio di cui agli articoli 290, 291 e 292 codice penale, i delitti contro la pubblica amministrazione, i delitti contro l'amministrazione della giustizia, contro l'ordine pubblico, contro la persona, contro il patrimonio.

Al comma 4 del medesimo articolo 1 è previsto che «il requisito di cui alla lettera *g-bis*) non si applica in caso da intervenuta riabilitazione».

L'art. 2 lettera *b-bis*) della legge regionale n. 96/1996 prevede poi, quale ulteriore requisito per l'assegnazione degli alloggi «non aver riportato, negli ultimi dieci anni dalla data di pubblicazione del bando, a seguito di sentenza passata in giudicato, ovvero patteggiamento ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, condanna per i delitti non colposi per i quali la legge prevede la pena detentiva non inferiore nel massimo edittale a due anni».

La lettera *g-ter*) stabilisce poi che «la domanda è ammissibile nel caso d'Intervenuto Integrate risarcimento dei danni ed estinzione di ogni debito derivanti dai reati di cui alla lettera *bis*) nonché per il reato di invasione di terreno ed edifici di cui all'art. 633 c.p.»

Ciò posto deve evidenziarsi come, pur potendo il legislatore anche regionale circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, come affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 432/2005 e 133/2013), tale limitazione deve rispondere al criterio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, così come ribadito dalla medesima Corte costituzionale nella recente sentenza n. 166/2018 in tema di requisiti di accesso agli alloggi pubblici da parte degli stranieri. Nel caso di specie, la disciplina regionale non risulta rispondere al criterio di ragionevolezza.

Da un lato infatti i reati previsti dall'art. 2 lettera *b-bis*) possono coincidere con quelli previsti alla lettera *g-bis*) (in ipotesi di delitti non colposi puniti con pena superiore nel massimo a due anni di reclusione rientranti anche nel novero dei reati specificatamente indicati dalla lettera *g-bis*), dall'altro viene riservata una difforme disciplina per le due diverse categorie. Ne consegue che, a mero titolo esemplificativo per il delitto di peculato, rientrante in entrambe le categorie, non si comprende quale sia il regime ostativo applicabile. Per i reati di cui alla lettera *g-bis*) a differenza da quanto poi previsto per i reati di cui alla lettera *b-bis*), la preclusione opera senza limitazioni temporali, per le sole sentenze di condanna (e non anche per le sentenze *ex art. 444 c.pp.*), anche per i componenti del nucleo familiare e comunque fatta salva l'intervenuta riabilitazione.

Il sistema delineato risulta irrazionale anche con riferimento all'ipotesi di reati rientranti nel solo gruppo di cui alla lettera *g-bis*) in ragione ad esempio della natura colposa del reato. In questo caso infatti si applicherà da un lato il regime di favore che attribuisce rilevanza alla riabilitazione, dall'altro un regime di maggior rigore rispetto a quello riservato ai reati di cui alla lettera *b-bis*) sotto il profilo della rilevanza temporale, in quanto la causa ostativa rileverà a prescindere dalla data di definitività della sentenza di condanna.

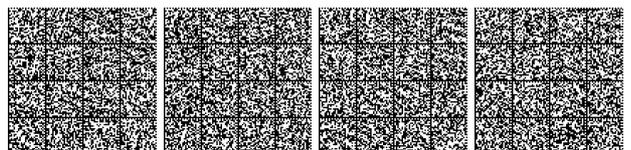
Le richiamate disposizioni regionali, quindi, non risultano rispondere ai criteri di ragionevolezza, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della l.r. n. 34/2019 per violazione dell'art. 3 della Costituzione, nonché dell'art. 117 primo comma della Costituzione in relazione all'art. 18 T.F.U.E. ed all'art. 14 C.E.D.U.*

La norma contenuta nell'art. 2 comma 1 integra la disciplina dell'art. 5 («Contenuti e presentazione delle domande») della l.r. n. 96/1996, aggiungendo, dopo il comma 4, i commi 4.1 e 4.2.

Il comma 4.1 stabilisce che «Ai fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'art. 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea [...] devono, altresì, presentare [...] la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza.

La disposizione [...] non si applica [...] qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese d'origine o di provenienza.» Il comma 4.2. recita: «Ai fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'art. 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea [...] devono, altresì, presentare [...] la documentazione



reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale. La disposizione [...] non si applica [...] qualora convenzioni internazionali dispongono diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza.»

Le modifiche apportate dalle disposizioni appena menzionate sono suscettibili di determinare una disparità di trattamento tra cittadini italiani/comunitari e cittadini non comunitari, poiché viene richiesta solo a questi ultimi la produzione di documentazione ulteriore per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

L'art. 2 comma 5 del decreto legislativo n. 286/1998 stabilisce a sua volta che allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente all'accesso ai pubblici servizi nei limiti e nei modi previsti dalla legge. Ai sensi dell'art. 43 comma 1 dello stesso decreto costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla origine nazionale o etnica e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento o l'esercizio in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica. La novella in oggetto introduce, per i soli stranieri, un controllo ulteriore e rafforzato su quanto dichiarato a fini ISEE e determina, quindi, un aggravio procedimentale che rappresenta una discriminazione diretta, essendo trattati diversamente soggetti nelle medesime condizioni di partenza e aspiranti alla stessa prestazione sociale agevolata.

Sul punto, si rappresenta che l'ISEE, ai sensi dell'art. 2 comma 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159/2013, è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate, e prevede la denuncia (sia per i cittadini italiani sia per i cittadini stranieri) di redditi e patrimoni anche posseduti all'estero, mediante la compilazione della Dichiarazione sostitutiva unica (DSU).

L'ISEE è calcolato, oltre che sulle informazioni raccolte con la DSU, anche con quelle disponibili negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate (*cf.* art. 2 comma 6 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159/2013).

La discriminazione fondata sulla nazionalità, risulta contraria all'art. 3 della Costituzione, violando altresì l'art. 18 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e l'art. 14 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, così come evidenziato dalla Corte costituzionale laddove ha censurato la discriminazione dello straniero con riferimento alle prestazioni sociali (*cf.* sentenza n. 187/2010).

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della l.r. n. 34/2019, per violazione dell'art. 3 della Costituzione nonché dell'art. 117 primo comma della Costituzione in relazione all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE.

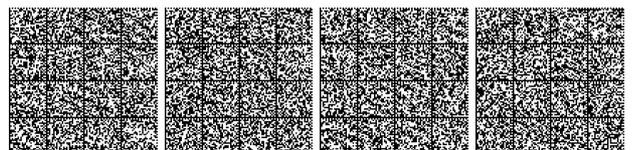
La disposizione contenuta nell'art. 4, comma 1, aggiunge, dopo la lettera *c)* del secondo comma dell'art. 8 della l.r. n. 96/1996 riguardante i punteggi attribuiti nella formazione della graduatoria per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, la lettera *c-bis)* che recita: «situazione connessa all'anzianità di residenza in comuni della Regione Abruzzo: punti 1 per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 punti.» La norma pone dunque un requisito aggiuntivo regionale rispetto ai punteggi attribuiti in dipendenza delle condizioni soggettive e oggettive del concorrente e del suo nucleo familiare nonché rispetto ai criteri di priorità riferiti al livello di gravità del bisogno abitativo regionale rispetto a quelli soggettivi ed oggettivi previsti dalla norma ai fini dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. La disposizione in argomento si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra tale requisito e lo stato di bisogno riferito alla persona in quanto tale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza. Come affermato da codesta Ecc.ma Corte costituzionale, condizionare l'accesso agli interventi e servizi sociali al requisito della residenza protratta nel tempo nell'ambito del territorio regionale, comporta la violazione dell'evocato parametro costituzionale (Sentenze della Corte costituzionale nn. 40/2011; 168 del 2014; 107 del 2018).

La norma regionale risulta discriminante non soltanto nei confronti di cittadini italiani che risiedono nella Regione Abruzzo da meno di dieci anni, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri dell'U.E., che versano nella medesima situazione, ai quali è attribuita la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri in cui risiedono ai sensi dell'art. 24 della direttiva 2004/38/CE (relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri) recepita con decreto legislativo n. 30/2007. Si evidenzia pertanto la violazione del principio di uguaglianza e non discriminazione di cui all'art. 3 della Costituzione.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della l.r. n. 34/2019 per violazione dell'art. 3 e dell'art. 117 comma 2, lettera h) e g) della Costituzione.

L'art. 8, comma 3, aggiunge all'art. 34 comma 1, della l.r. n. 96/1996, concernente le cause di decadenza, le lettere *e-ter* ed *e-quater* che rispettivamente recitano:

«*e-ter*) e/o uno dei componenti del suo nucleo familiare, successivamente all'assegnazione, abbia riportato condanne penali passate in giudicato per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-*bis* e/o 380 del codice



di procedura penale, dell'art. 73, comma 5, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, nonché per i reati di vilipendio di cui agli articoli 290, 291 e 292 del codice penale, i delitti contro la pubblica amministrazione, contro l'amministrazione della giustizia, contro l'ordine pubblico, contro la persona, contro il patrimonio, e per i reati di favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione c/o porto abusivo di armi, traffico di armi;

e-quater) abbia ospitato stabilmente presso l'alloggio uno o più soggetti colti in flagranza di reato, per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-*bis* e/o 380 del codice di procedura penale, dell'art. 73, comma 5, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, nonché per i reati di vilipendio di cui agli articoli 290, 291 e 292 del codice penale, i delitti contro la pubblica amministrazione, contro l'amministrazione della giustizia, contro l'ordine pubblico, contro la persona, contro il patrimonio, e per i reati di favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi».

La norma regionale in disamina amplia il novero dei reati indicati dall'art. 34 della l.r. n. 96/1996 (per alcuni dei quali non risulta neanche previsto l'arresto in flagranza di reato) riproducendo l'elenco innovato di cui all'art. 2 lett. *g-bis*) della medesima legge.

Essa risulta non rispondere al criterio di ragionevolezza che limita il legislatore nazionale così come quello regionale nell'individuare i criteri di «meritevolezza» per l'assegnazione di risorse limitate, in violazione dell'art. 3 della Costituzione. L'art. 34 della l.r. n. 96/1996, come modificato dalla norma in esame, nel prevedere quale causa di decadenza, l'avvenuto arresto di un soggetto stabilmente ospitato presso l'alloggio (e a prescindere dall'esito del relativo giudizio e quindi di una statuizione di colpevolezza), risulta irragionevole laddove per gli stessi soggetti beneficiari dell'alloggio rileva invece, ai fini della decadenza, il sopravvenire di una pronuncia di condanna in via definitiva. Con la conseguenza che il beneficiario conserverà l'alloggio nel caso egli stesso o un componente del nucleo sia sottoposto ad arresto in flagranza di reato, e perderà invece l'alloggio nel caso in cui tale evento riguardi un soggetto da lui stabilmente ospitato.

L'irragionevolezza consegue anche alla circostanza che la causa di decadenza ivi prevista non tiene conto del possibile esito anche assolutorio del conseguente giudizio, e ove attribuisce ad un evento posto al di fuori della responsabilità e del controllo del beneficiario, conseguenze decadenziali per lo stesso beneficiario.

Inoltre con particolare riferimento alla neo introdotta lettera *e-quater*, dove la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio è pronunciata nel caso in cui l'assegnatario «abbia ospitato stabilmente presso l'alloggio uno o più soggetti colti in flagranza di reato» per determinati reati, la previsione determina — non solo per la tipologia di informazioni in parola, ma altresì per il sottinteso meccanismo di comunicazione delle stesse — un'indebita ingerenza del legislatore regionale nel sistema «ordine pubblico e sicurezza» che l'art. 117, comma 2, lettera *h*), della Costituzione riserva alla legislazione esclusiva dello Stato.

Il generico riferimento ai soggetti «colti in flagranza di reato» e, soprattutto, le concrete modalità tramite le quali il sindaco verrebbe a conoscenza della appena esposta causa di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio si prestano altresì ad una difficile e dubbia applicazione. Al riguardo si sottolinea che la flagranza di reato è uno status normativamente determinato (art. 382 c.p.p.), in presenza del quale sorgono obblighi (art. 380 del codice penale penale) o facoltà (art. 381 c.p.p.) di arresto per gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria.

Atteso che le informazioni relative all'esecuzione della misura in discorso vengono inserite nel Centro elaborazioni dati di cui all'art. 6 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e considerata l'impossibilità per il comune — e per il personale della polizia municipale, salvo quanto previsto dall'art. 18, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 — di accedere ai dati contenuti nel Centro medesimo, la disposizione regionale sembrerebbe presupporre l'onere per gli operatori di polizia di comunicare al sindaco l'eventuale esecuzione di arresti in flagranza di reato. In sintesi, la norma in esame finisce per introdurre — seppur indirettamente e in punto di fatto — competenze nuove ed ulteriori per il personale delle Forze di polizia, determinando, pertanto, uno sconfinamento nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» che l'art. 117, comma 2, lettera *g*), della Costituzione, riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Come affermato da codesta Corte costituzionale, infatti, le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale e non possono disciplinare unilateralmente, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono attribuzioni di organi statali (sentenza n. 134 del 2004).

Per quanto sopra esposto si ritiene, pertanto, di promuovere la questione di legittimità Costituzionale della legge regionale Abruzzo n. 34/2019.



P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare, per i motivi esposti, le disposizioni sopra specificate dagli articoli 1, 2, 4 e 8 della l.r. Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, pubblicata sul BUR n. 156 dell'8 novembre 2019 come da delibera adottata nella seduta del 21 dicembre 2019 dal Consiglio dei ministri.

Con l'originale notificato dal ricorso si depositeranno:

- 1) copia della l.r. Abruzzo n. 34/2019;*
- 2) estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2019.*

Roma, 30 dicembre 2019

Il Vice avvocato generale dello Stato: PIGNATONE

20C00012

N. 2

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 gennaio 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Trasporto pubblico - Norme della Regione Molise - Servizi pubblici locali - Differimento al 31 dicembre 2020 dell'obbligo per i Comuni ad effettuare le procedure previste dalla vigente normativa e a pubblicare il bando di gara.

- Legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15 (“Modifiche dell’articolo 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)”[, art. 1].

Ricorso ai sensi dell’art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri pt, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - Fax 06-96514000

Contro la Regione Molise in persona del Presidente *pro tempore* per la declaratoria dell’illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 47 del 16 novembre 2019, recante «Modifiche dell’art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015 n. 9».

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 9 gennaio 2020 e si depositano, a tal fine, estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente.

La legge regionale n. 15/2019, che consta di un articolo, così dispone:

Art. 1 Modifica dell’art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9. 1. Al comma 3 dell’art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità x regionale 2015), penultimo periodo, l’espressione «1° settembre 2017» è sostituita dall’espressione «31 dicembre 2020.».

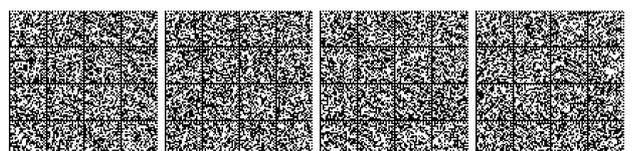
In vigore dal 17 novembre 2019.

La disposizione normativa presenta vari profili di illegittimità costituzionale per i seguenti

MOTIVI

1) Violazione dell’art. 117, comma primo della Costituzione in relazione all’art. 1 legge regionale 13 novembre 2019 n. 15.

In via preliminare, appare opportuno rammentare che in base all’art. 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, la data del 3 dicembre 2019 costituisce il termine di chiusura del periodo transitorio ed il limite ultimo accordato agli Stati membri per conformarsi alle disposizioni dettate dall’art. 5 del medesimo regolamento in materia di gare di appalto, finalizzate all’individuazione dei gestori del trasporto pubblico locale di passeggeri. Entro tale data, di conseguenza, l’aggiudicazione dei contratti del trasporto locale deve tassativamente avvenire con l’adozione delle modalità richieste dall’art. 5, paragrafo 3, del citato regolamento: «procedura di gara equa, aperta a tutti gli operatori» nel rispetto dei «principi di trasparenza e di non discriminazione».



Tanto premesso, la disposizione regionale in commento, che differisce al 31 dicembre 2020 il termine (peraltro, già scaduto) precedentemente fissato al 10 settembre 2017, per l'adempimento da parte dei Comuni «in forma singola o associata» dell'obbligo di «effettuare le procedure previste dalla vigente normativa e a pubblicare il bando di gara» ai fini dell'affidamento dei predetti servizi, appare, di fatto, determinare la conferma della validità dei contratti di servizio in essere fino alla suddetta data del 31 dicembre 2020. Il conseguente superamento del termine ultimo del 3 dicembre 2019 configura, pertanto, situazioni di contrasto con la vigente disciplina europea, in ciò violando l'art. 117, primo comma della Costituzione che impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

2) *Violazione dell'art. 117, comma secondo, lettere e) della Costituzione, in relazione all'art. 1 della legge regionale 13 novembre 2019 n. 15.*

In forza del consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo il quale la materia dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale rientra nella sfera di esclusiva competenza statale relativa alla tutela della concorrenza, la disposizione regionale *de qua* viola anche l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Al riguardo, la Consulta, nella sentenza n. 2 del 13 gennaio 2014, ha affermato che:

«2.2. — La disciplina delle modalità dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è, quindi, da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del comma secondo, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione, tenuto conto della sua diretta incidenza sui mercati e “Perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio” (*ex plurimis*: sentenze n. 46 del 2013; n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 128 del 2011; n. 325 del 2010). Lo scrutinio di legittimità costituzionale va, pertanto, effettuato con riferimento alla copiosa giurisprudenza relativa a questa materia. 2.2.1. - Anche recentemente questa Corte, con la sentenza n. 173 del 2013 dichiarando l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Liguria che prevedeva, in tema di demanio marittimo, una proroga automatica delle concessioni già esistenti senza fissazione di un termine di durata - ha ribadito che «il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione, per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Al contempo, la disciplina regionale impedisce l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza».

Ugualmente, con espresso riferimento a possibilità di rinnovi o proroghe automatiche di contratti in concessione relativi al trasporto pubblico locale, questa Corte ha reiteratamente affermato che non è consentito al legislatore regionale disciplinare il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni alla loro scadenza - in contrasto con i principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza - poiché, in tal modo, dettando vincoli all'entrata, verrebbe ad alterare il corretto svolgimento della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici ed invadendo la competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

È stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, le quali prevedevano la possibilità di proroghe automatiche dei contratti di trasporto pubblico locale (sentenza n. 123 del 2011), ovvero il mantenimento di affidamenti preesistenti in capo agli stessi concessionari di servizi di trasporto pubblico locale oltre il termine ultimo previsto dal legislatore statale per il passaggio al nuovo sistema di affidamento di tali servizi tramite procedure concorsuali (sentenza n. 80 del 2011).

2.22. — Di conseguenza, è solo con l'affidamento dei servizi pubblici locali mediante procedure concorsuali che si viene ad operare una effettiva apertura di tale settore e a garantire il superamento di assetti monopolistici. In particolare, si è più volte sottolineato al riguardo che «la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. La gara pubblica, dunque, costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenze n. 401 del 2007 e n. 1 del 2008)» (sentenza n. 339 del 2011)» Appare evidente pertanto che la disposizione regionale impugnata viola l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.



P. Q. M.

Si confida che codesta Corte vorrà dichiarare, l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15.

Si allega:

1. estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2020;
2. relazione del Ministro proponente.

Roma, 15 gennaio 2020

L'Avvocato dello Stato: STIGLIANO MESSUTI

20C00016

N. 7

Ordinanza del 15 novembre 2019 della Corte d'appello di Roma sull'istanza proposta da T. G.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento del delitto di cui all'art. 318 del codice penale tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari.

- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione all'art. 318 del codice penale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione nei confronti delle persone condannate per il reato di cui all'art. 319-quater, primo comma, del codice penale, aggiunto dalla legge n. 3 del 2019 all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 tra i reati ostativi alla concessione di determinati benefici penitenziari - Mancata previsione di un regime transitorio che dichiara applicabile la novella ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

- Codice penale [*recte*: Codice di procedura penale], art. 656, comma 9, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), in relazione all'art. 319-quater, primo comma, del codice penale.

CORTE DI APPELLO DI ROMA

La Corte di appello di Roma, sezione III penale composta da:

- 1) dott.ssa Annamaria Acerra, Presidente relatore;
- 2) dott.ssa Cecilia Demma, consigliere;
- 3) dott.ssa F. Romana Salvadori, consigliere;

riunita in camera di consiglio, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 30 ottobre 2019, sentite le parti, ha emesso la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale e di contestuale sospensione del procedimento.

Con richiesta, pervenuta in data 23 ottobre 2019, il difensore di T. G. nato a il , in atto detenuto presso la Casa di reclusione di in forza di ordine di esecuzione emesso dalla Procura generale presso la Corte d'appello di Roma in data 22 ottobre 2019, chiede dichiararsi la temporanea inefficacia dell'ordine di esecuzione della pena per la durata di trenta giorni al fine di formulare richiesta di misura alternativa alla detenzione e, in subordine, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis della legge n. 354/75, come modificato dall'art. 1, comma 6 della legge 3/2019, entrato in vigore il 31 gennaio 2019;

letti gli atti;



premessi che, con sentenza resa da questa Corte territoriale l'11 novembre 2018, in parziale riforma della sentenza del Tribunale di Roma in data 20 luglio 2017, irrevocabile il 22 ottobre 2019, G. T. è stato condannato alla pena di anni 2, mesi 6 di reclusione per il reato di cui all'art. 318 del codice penale;

ritenuto, preliminarmente, che l'istanza di sospensione dell'esecuzione così come proposta risulta ammissibile. Invero, a mente dell'art. 656 del codice procedura penale, come modificato dalla legge n. 165/98, il pubblico ministero, fermo il dovere di emettere l'ordine di carcerazione per le pene detentive brevi, deve, contestualmente, sospendere l'esecuzione con separato provvedimento, assegnando al condannato un termine di trenta giorni per formulare richiesta di misure alternative. Ne consegue che, ove non sia adottato il provvedimento di sospensione, non essendo prevista la facoltà di proporre al pubblico ministero istanza di annullamento o di revoca dell'ordine di carcerazione legittimamente emesso, deve però essere consentito al condannato di rivolgersi al Giudice dell'esecuzione un'istanza di declaratoria di inefficacia temporanea del provvedimento che dispone la carcerazione, e ciò in applicazione analogica dell'art. 670 del codice di procedura penale (confronta la Cassazione sezione 1, sentenza n. 25538 del 10 aprile 2018 Cc. — depositata il 6 giugno 2018 — Rv. 273105: «Il giudice dell'esecuzione non può annullare l'ordine di esecuzione emesso dal pubblico ministero senza il contestuale provvedimento di sospensione per pene detentive brevi, ma deve esclusivamente dichiararlo temporaneamente inefficace per consentire al condannato di presentare, nel termine di trenta giorni, la richiesta di concessione di una misura alternativa alla detenzione»);

rilevato che l'ordine di esecuzione di cui si invoca la sospensione afferisce a pena detentiva infraquadriennale inflitta per reato ostativo all'applicazione di misure alternative alla detenzione a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 6 della legge n. 3/2019, entrata in vigore il 31 gennaio 2019; che il condannato al momento dell'emissione dell'ordine di esecuzione della pena era in stato di libertà;

OSSERVA

La difesa, richiamando la giurisprudenza di legittimità e di merito, nonché della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, invoca l'adozione di un provvedimento di sospensione alla stregua di una interpretazione costituzionalmente orientata del precetto di cui all'art. 1, comma 6 della legge 3/2019 sotto il profilo della sua possibile interpretazione quale norma sostanziale più sfavorevole, inapplicabile retroattivamente a fatti — come nel caso di specie — commessi prima della sua entrata in vigore; in subordine, in difetto delle condizioni per simile operazione ermeneutica, denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, là dove ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione tra quelli «ostativi» ai sensi dell'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, senza prevedere un regime intertemporale e, in ogni caso, laddove, ha inserito alcuni reati contro la pubblica amministrazione, tra i quali quello di cui all'art. 318 del codice penale, tra quelli ostativi ai benefici di cui all'art. 4-bis della legge n. 354/1975 per contrasto con gli articoli 3, 24, 25, comma 2, 27, comma 3, 117 della Costituzione e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali evidenziando che:

- avendo riguardo al combinato disposto degli articoli 656, comma 9, lettera a) del codice di procedura penale e 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in relazione al delitto di cui all'art. 318 del codice penale inserito nel novero dei reati di cui allo stesso art. 4-bis in virtù della novella del 9 gennaio 2019, n. 3, non sia più possibile sospendere l'ordine di esecuzione ai fini della richiesta di misure alternative alla detenzione in stato di libertà. In assenza di una disposizione transitoria regolativa dei limiti temporali di applicazione della nuova disciplina, l'emissione dell'ordine di carcerazione è pertanto «obbligata», con una modifica peggiorativa del trattamento penitenziario. Modifica peggiorativa «a sorpresa» atteso che, al momento in cui è stato commesso il reato, il condannato poteva ragionevolmente confidare che la sanzione sarebbe rimasta nei limiti di operatività delle misure alternative.

Evidenzia, pertanto, come tale modifica in itinere delle «regole del gioco», in quanto del tutto imponderabile all'atto della commissione del reato, si ponga in evidente contrasto con l'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in situazioni analoghe — rilevante ai fini dell'art. 117 della Costituzione —, là dove viola il principio dell'affidamento quanto alla prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie (vedi per tutte Grande Camera del 21 dicembre 2013, Del Rio Prada e. Spagna).

Sotto diverso aspetto, pone in luce come la novella normativa, nel modificare le modalità di esecuzione della pena — tradizionalmente ritenute avere valenza meramente processuale — abbia nondimeno inciso direttamente sul contenuto afflittivo della pena e quindi sulla stessa «natura della sanzione», di fatto tramutata da «alternativa» in



«detentiva». Tenuta presente l'impostazione «sostanzialistica» ed «antiformalista» ormai affermatasi nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione ad istituti che presentano marcati tratti di analogia con il peculiare regime esecutivo imposto per i reati di cui al citato art. 4-bis (richiamata nuovamente la decisione della Grande Camera del 21 dicembre 2013, Del Rio Prada e. Spagna), i mutamenti con effetti concretamente peggiorativi sul regime della sanzione inflitta, devono ritenersi avere natura, non processuale, ma sostanziale, con conseguente inapplicabilità retroattiva.

Infine la difesa censura la costituzionalità dello stesso inserimento nel novero dei reati soggetti allo speciale regime di cui al citato art. 4-bis dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (in particolare, di quello di cui all'art. 318 del codice penale che viene in rilievo nella specie), in quanto in chiaro contrasto con la funzione rieducativa della pena.

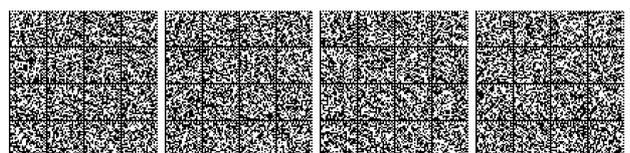
Ritiene la Corte di non potere accedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata del combinato disposto di cui agli articoli 656, comma 9, lettera a) del codice di procedura penale e 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'art. 1, comma 6 della legge 9 gennaio 2019, n. 3.

Invero, avuto riguardo al «diritto vivente», quale si connota alla luce del diritto positivo e della lettura giurisprudenziale consolidata a seguito della decisione delle sezioni unite del 2006, le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione non riguardano l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, ma soltanto le modalità esecutive della stessa, sono da considerarsi norme processuali e non sostanziali; pertanto sono soggette, in assenza della previsione di una disciplina transitoria al principio *tempus regit actum* e non alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo dall'art. 25 della Costituzione e dall'art. 2 del codice penale.

Tale principio, a tacere delle pronunce della Corte costituzionale e della Corte di legittimità, è stata ribadito nell'ordinanza del 18 giugno 2019 con la quale la prima sezione penale della Corte di legittimità, nel sollevare questione di legittimità costituzionale della norma *de quo* per l'irragionevole inclusione del reato di peculato nell'art. 4-bis, ha però testualmente precisato «la costante elaborazione interpretativa di questa Corte (sollecitata nel corso del tempo proprio dalle numerose variazioni apportate dal legislatore al testo dell'art. 4-bis ord. pen.) è attestata, come osservato dal pubblico ministero ricorrente, sulla natura processuale di tale tipologia di disposizioni (vedi le Sezioni Unite n. 24561 del 30 maggio 2006, nonché nel corso del tempo, tra le molte, sezione 1 n. 3789 del 22 settembre 1994, rv 199591; Sezione prima n. 3834 del 23 settembre 1994, rv 199786; sezione prima n. 46649 del 11 novembre 2009, rv 245511; Sezione prima n. 11580 del 5 febbraio 2013, rv 255310) senza che ciò abbia determinato interrogativi di legittimità costituzionale, e tale assetto — con le precisazioni che seguono — è condiviso dal Collegio. D'altra parte, va anche osservato che dal 1991 a tutt'oggi la disposizione di cui all'art. 4-bis dell'ordinanza penale è stata oggetto di modifica legislativa in più di dieci occasioni e — tra queste, escludendo la limitata disciplina transitoria iniziale di cui al decreto-legge n. 152 del 1991 — soltanto in una delle successive il legislatore (art. 4 della legge n. 279 del 23 dicembre 2002) ha ritenuto di regolamentare in *bonam partem* il diritto intertemporale con una disposizione transitoria, tesa a rendere applicabili le nuove disposizioni ai soli fatti di reato posteriori alla vigenza, nè la Corte costituzionale, pur sollecitata su numerosi profili della disciplina legislativa si è mai espressa nella direzione sostenuta nella decisione impugnata, presupponendo in numerosi arresti la vigenza immediata delle nuove disposizioni (vedi l'ordinanza n. 29 del 2013) e limitandosi ad operare — in riferimento al contenuto dell'art. 27, comma 3 della Costituzione — sul terreno della inibizione all'applicazione immediata delle disposizioni peggiorative nei confronti di coloro che in regime di restrizione avessero già raggiunto — al momento della vigenza delle disposizioni peggiorative — uno stadio del percorso rieducativo da ritenersi adeguato al godimento del beneficio (sentenze n. n. 504 del 1995, n. 445 del 1997, n. 137 del 1999, n. 257 del 2006). La tutela dell'affidamento dell'imputato, sottoposto a verifica processuale delle proprie condotte, nella accessibilità (non condizionata da *nova sfavorevoli*) a forme alternative di espiazione previste dalla legge antecedente risulta essere indubbiamente un valore meritevole di attenzione e tutela, ma tale esigenza di garanzia non impone — in altre parole — di ritenere sempre inapplicabili le disposizioni peggiorative introdotte in un momento posteriore rispetto a quello della condotta.»

Tanto puntualizzato, escluso che possa quindi la Corte procedere ad una lettura costituzionalmente orientata della norma alla luce del granitico orientamento innanzi richiamato sulla natura processuale, si ritiene che il nuovo regime introdotto senza la previsione di una norma transitoria con riguardo ai reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 3/2019 sia in evidente contrasto con l'interpretazione consolidata presso la Corte europea dei diritti dell'uomo e con l'art. 25 della Costituzione.

La *ratio* degli articoli 25 della Costituzione, 2 del codice penale e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è quella di tutelare il cittadino da abusi del potere legislativi ed evitare che possano subire conseguenze penali afflittive in virtù di leggi entrate in vigore successivamente alla commissione del fatto-reato.



Molto significativa pare l'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 196/2010 laddove si sottolinea che . . . «la garanzia di irretroattività sancita dal secondo comma dell'art. 25 della Costituzione, interpretata anche alla luce delle indicazioni derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani, e in particolare della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali impone di non sorprendere la persona con una sanzione non prevedibile al momento della commissione del fatto».

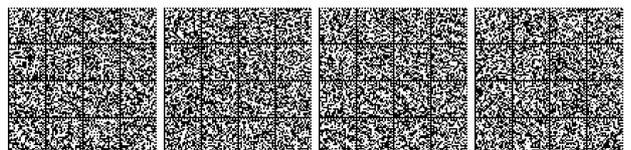
La Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del 9 febbraio 2005, resa nella causa Welch contro Regno Unito, ha sottolineato che è necessario andare al di là delle apparenze e valutare se una particolare misura equivale in sostanza ad una pena.

Sempre la Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Kafkaris ha chiaramente precisato che «il termine “inflitta” utilizzato nella sua seconda frase non può essere interpretato nel senso di escludere dal campo di applicazione dell'art. 7 § 1 tutte le misure introdotte successivamente alla pronuncia della condanna»; ha ribadito a tale riguardo che è estremamente importante che la Convenzione sia interpretata e applicata in modo da rendere i suoi diritti pratici ed effettivi, non teorici e illusori (si vedano Hirsi Jamaa e altri e. Italia [GC], n. 27765/09, § 175, CEDO 2012, e Scoppola (n. 2), sopra citata, § 104) ed ha così statuito: «Alla luce di quanto sopra, la Corte non esclude la possibilità che le misure adottate dal legislatore, dalle autorità amministrative o dai tribunali successivamente all'inflizione della pena definitiva, o nel corso dell'espiazione della pena, possano comportare la ridefinizione o la modifica della portata della pena inflitta dal tribunale del merito. Quando ciò accade, la Corte ritiene che le misure interessate dovrebbero rientrare nell'ambito del divieto di applicazione retroattiva delle pene previsto dall'art. 7 § 1 in fine della Convenzione. Diversamente, gli Stati sarebbero liberi — per esempio modificando la legislazione o reinterpretando i regolamenti stabiliti — di adottare delle misure che ridefinivano retroattivamente la portata della pena inflitta, a svantaggio della persona condannata, quando quest'ultima non avrebbe potuto immaginare tale sviluppo al momento in cui è stato commesso il reato o è stata inflitta la pena. In tali condizioni l'art. 7 § 1 sarebbe privo di qualsiasi effetto utile per le persone condannate a pene delle quali è stata modificata la portata *ex post facto* a loro svantaggio». La Corte ha sottolineato che tali modifiche devono essere distinte dalle modifiche apportate alla modalità di esecuzione della pena, che non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 7 § 1 precisando che «per determinare se una misura adottata nel corso dell'esecuzione di una pena riguarda solo la modalità di esecuzione della pena o, al contrario, incide sulla sua portata, la Corte deve esaminare in ciascun caso che cosa comportava effettivamente la “pena” inflitta in base al diritto interno in vigore al momento pertinente, o in altre parole, quale era la sua natura intrinseca. Nel fare ciò essa deve considerare il diritto interno nel suo complesso e la modalità con cui esso era applicato al momento pertinente (si veda Kafkaris, sopra citata, § 145)».

A supportare il dato di «non manifesta infondatezza» della questione in esame, soccorre la recente pronuncia della Suprema Corte, sesta sezione penale, n. 12541 del 14 marzo 2019, nella quale, pur precisandosi che la questione non atteneva alla sentenza di applicazione della pena oggetto del ricorso in Cassazione, tuttavia i giudici del Supremo collegio hanno evidenziato che: «. . . l'omessa previsione di una disciplina transitoria circa l'applicabilità della disposizione (come novellata) possa suscitare fondati dubbi di incostituzionalità in relazione ai riverberi processuali sull'ordine di esecuzione, in quanto non più suscettibile di sospensione in forza della previsione dell'art. 656, comma 9 del codice di procedura penale».

Ed invero, appare fonte di ingiustificata disparità di trattamento *ex art.* 3 della Costituzione la novella del 2019 che pone sullo stesso piano, sotto il profilo della esecuzione della pena, chi ha commesso il reato potendo contare su un impianto normativo che gli avrebbe consentito di non scontare in carcere una pena, eventualmente residua, inferiore a 4 anni, e chi ha commesso o commette il reato dopo l'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2019, n. 3, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 16 gennaio 2019, n. 13. Ancora, la norma presenta, nella parte in cui non ha previsto una disposizione di diritto intertemporale, profili di non manifesta infondatezza di illegittimità costituzionale per contrasto con il disposto del comma 2 dell'art. 25 della Costituzione, per i suoi indubbi riflessi sostanziali in punto di esecuzione della pena in concreto, così come intesa nella più recente giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, in quanto frutto di un cambiamento delle regole successivo alla data del commesso reato.

Infine, appare contrastante con l'art. 117 perché l'aver il legislatore cambiato in itinere le regole sull'esecuzione della pena per taluni reati senza prevedere alcuna norma transitoria presenta tratti di non conformità con l'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, quindi, con l'art. 117 della Costituzione, laddove si traduce per il condannato nel passaggio a sorpresa e non prevedibile, al momento della commissione del reato, alla sanzione con necessaria incarcerazione.



La prospettata questione è rilevante nel presente giudizio, potendo l'istante, in caso di dichiarata incostituzionalità, ottenere l'immediata sospensione dell'ordine di esecuzione, aprendosi per lui il termine di trenta giorni per proporre richiesta, da libero, di misure alternative alla detenzione per l'esecuzione della pena.

La Corte ritiene fondata anche la questione della dedotta illegittimità costituzionale dell'inclusione del delitto di cui all'art. 318 del codice penale tra quelli ostativi ai sensi del combinato disposto degli articoli 656, comma 9 del codice di procedura penale, 4-*bis* della legge n. 345/75 e art. 1, comma 6, lettera *b*) della legge n. 3/2019.

Va precisato che in tale sede lo scrutinio attiene al solo profilo della costituzionalità della norma nella parte in cui non consente l'emissione dell'ordine di esecuzione con sospensione per trenta giorni onde consentire al condannato di proporre istanza di misura alternativa innanzi al Tribunale di sorveglianza.

La Corte ritiene sul punto condivisibile la puntuale e completa motivazione dell'ordinanza resa dalla Corte di Cassazione in data 18 giugno 2019 alla quale si fa espresso rinvio apparendo quelle considerazioni riferite al reato di peculato estensibili anche al reato di cui all'art. 318 del codice penale in scrutinio.

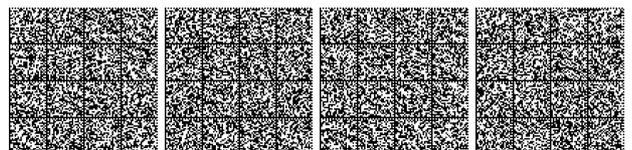
«L'inserimento, per quanto qui rileva, del delitto di peculato nella disposizione di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, impone, in particolare, di interrogarsi sulla idoneità di tale fattispecie di reato — presa in esame in rapporto esclusivamente al titolo — a sostenere la ragionevole formulazione (art. 3 della Costituzione) di quella sottostante presunzione legale di accentuata pericolosità sociale del suo autore che legittima l'iscrizione nel particolare catalogo, con tutto ciò che ne deriva in punto di limitazione della discrezionalità del momento giurisdizionale in sede di individualizzazione del percorso di espiazione della pena (art. 27 della Costituzione). La giurisprudenza della Corte costituzionale ha raggiunto, sul tema della verifica di ragionevolezza delle presunzioni legali di pericolosità, un consolidato assetto cui occorre — inevitabilmente — compiere riferimento.

La logica sottostante l'inserimento di una fattispecie di reato nella previsione di legge di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordinanza penale risiede — in tesi — nella particolare connotazione di disvalore del fatto commesso dal condannato, tale da implicare, nella prospettiva seguita dal legislatore, la totale inaffidabilità del medesimo verso forme alternative di esecuzione della pena che pongano il destinatario in una condizione di possibile interazione con l'esterno — con sottrazione di tale giudizio alla discrezionalità del giudice in forza della scelta legislativa — salve le ipotesi, anch'esse formalizzate dalla legge, di avvenuta collaborazione con la giustizia (ai sensi dell'art. 58-*ter*, ord. pen.) o di collaborazione impossibile o inesigibile (art. 4-*bis*, comma 1-*bis*) previa verifica dell'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva. Dunque, la sottrazione alla ordinaria discrezionalità del giudice in tema di accesso a misure alternative tese alla risocializzazione (ai sensi dell'art. 47, ord. pen., la misura dell'affidamento in prova al servizio sociale può essere disposta solo lì dove il provvedimento favorevole contribuisca alla rieducazione del reo e assicuri la prevenzione dal pericolo che egli commetta altri reati) si muove tutta in un ambito di predeterminazione legislativa dei principali snodi del trattamento penitenziario, basata sul titolo del reato giudicato, in chiave di esclusione dell'accesso agli strumenti risocializzanti, salve ipotesi tipizzate e correlate alla visibile attenuazione della pericolosità (tramite condotta collaborativa). Tale particolare assetto è comprensibile essenzialmente in chiave storica, posto che la inversione di tendenza rispetto ai contenuti della legge n. 663 del 1986, con parziale ripristino — decreto-legge n. 152 del 13 maggio 1991, seguito dal decreto-legge dell'8 giugno 1992, n. 306 — del sistema di preclusioni parziali all'accesso alle misure alternative alla detenzione con sottostante presunzione di accentuata pericolosità (il che equivale ad affermare *ex lege* un consistente pericolo di reiterazione di condotte analoghe a quelle giudicate o comunque altamente lesive di beni giuridici di particolare rango) è correlata alla pervasività di fenomeni criminali di stampo mafioso o terroristico o comunque a reati espressivi di visibile contiguità a tali realtà criminali (la versione iniziale della disposizione individua esclusivamente le fattispecie associative di stampo mafioso, i reati aggravati dalla finalità o dal metodo mafioso, quelli commessi per finalità di terrorismo o eversione dell'ordinamento costituzionale, il sequestro di persona a scopo di estorsione, l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, e, su un livello di minore intensità della presunzione, le fattispecie di omicidio, rapina ed estorsione aggravata, la cessione di ingente quantità di sostanza stupefacente). Ciò ha contribuito a determinare una considerazione di non irragionevolezza di una simile tipologia di presunzione legale, espressa in più occasioni dal giudice delle leggi con valutazioni di compatibilità con i principi espressi dal testo dell'art. 27 della Costituzione, pur con delle rilevanti precisazioni tese ad evidenziare punti di perplessità circa la tecnica legislativa utilizzata, tesa a determinare automatismi limitativi di diritti in ragione del mero riferimento al titolo di reato, possono ritenersi fondate. . . . In questo quadro appare certamente rispondente alla esigenza di contrastare una criminalità organizzata aggressiva e diffusa, la scelta del legislatore di privilegiare finalità di prevenzione generale e di sicurezza della collettività, attribuendo determinati vantaggi ai detenuti che collaborano con la giustizia. Non si può tuttavia non rilevare come la soluzione adottata, di inibire l'accesso alle misure alternative alla detenzione ai condannati per determinati gravi reati, abbia comportato una rilevante compressione della finalità rieducativa della pena. Ed infatti la tipizzazione per titoli di reato non appare consona ai principi di proporzione e di individualizzazione della pena che caratterizzano il trattamento penitenziario, mentre appare preoccupante la tendenza alla configurazione normativa di «tipi di autore», per i quali la rieducazione non sarebbe possibile



o potrebbe non essere perseguita. . . L'esame della ragionevolezza complessiva della disposizione introduttiva del sistema delle presunzioni legali (che è qui l'aspetto di interesse, non essendo in alcun modo esaminabile il parametro della intervenuta collaborazione o meno in sede di divieto di sospensione della esecuzione ex art. 656 del codice di procedura penale) ha sinora valorizzato — in un quadro ritenuto compatibile con i principi di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione — il concreto legame funzionale tra le particolari caratteristiche della condotta tipica della fattispecie considerata ostativa — ritenuta espressiva di un *humus* relazionale teso a permanere in epoca posteriore alla commissione del singolo fatto — e la scelta di limitare (fino al punto di escluderla) la discrezionalità del giudice sulla meritevolezza del singolo ad accedere agli strumenti di rieducazione alternativi. Sta di fatto che la disposizione in esame ha subito — nel corso degli anni — numerose novellazioni con costante accrescimento del catalogo di reati ritenuti fondanti — peraltro con diversificati modelli operativi, dal cui esame può prescindersi — la presunzione legale di pericolosità sociale. Senza pretesa di esaustività va detto che si è proceduto ad inserire progressivamente nella complessa architettura della disposizione i reati associativi finalizzati alla commissione di delitti contro la libertà individuale e alla commissione di reati di violenza sessuale (decreto-legge n. 341 del 2000) le associazioni finalizzate al contrabbando (legge n. 92 del 2001); le associazioni finalizzate alla immigrazione clandestina (legge n. 189 del 2002); le ipotesi di tratta, riduzione in schiavitù acquisto o alienazione di schiavi (legge n. 279 del 2002); le ulteriori ipotesi di prostituzione minorile, pornografia minorile ed altri reati sessuali (legge n. 38 del 2006); lo scambio elettorale politico mafioso; il favoreggiamento della immigrazione clandestina in quanto tale (legge n. 43 del 2015) sino all'attuale novellazione realizzata con legge n. 3 del 2019 tesa a ricomprendere, le ipotesi di cui agli articoli 314, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis del codice penale. Ciò ha determinato — secondo autorevoli opinioni espresse in dottrina — la difficoltà di rintracciare nella sequenza accrescitiva un chiaro criterio selettivo capace di esprimere la ragionevolezza intrinseca della disposizione, aspetto di cui vi è traccia nella stessa espressione utifizzata dalla Corte costituzionale nella decisione n. 32 del 2016 (intervenuta in tema di liberazione anticipata speciale) ove l'elenco dei reati da cui deriva la presunzione legale di pericolosità di cui all'art. 4-bis si definisce «complesso, eterogeneo e stratificato». La disposizione in esame si è di certo allontanata dall'originario modello di tutela della collettività dalla drammatica aggressività del fenomeno mafioso, tendendo ad assumere funzioni di norma-contenitore di fattispecie che di volta in volta si ritengono espressive di un consistente livello di pericolosità dell'autore, con prevalenza di finalità di prevenzione generale rispetto alle esigenze di individualizzazione del trattamento. Ciò, ad avviso del Collegio, non può comportare — di per sè solo — un dubbio di ragionevolezza, trattandosi piuttosto di interrogarsi sui criteri di volta in volta adottati dal legislatore per selezionare le singole fattispecie e sul rispetto di canoni di logicità e di base empirica della singola scelta, fermo restando che va segnalato come nella scorsa legislatura siano stati approvati dal Parlamento più punti di legge delega — la legge n. 103 del 23 giugno 2017 — tendenti alla riconsiderazione complessiva delle preclusioni legali di pericolosità in sede di accesso alle misure alternative, con forte riduzione del margine operativo delle presunzioni e ri-affidamento al giudice del compito di valutare la sussistenza delle condizioni di utile ammissione (al comma 85, lettera b) revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti soggettivi sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità e in particolare per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale; e) eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato, nonché revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale). Il mancato esercizio, su tali aspetti, della delega, non ridimensiona — ai fini qui in rilievo — la valenza obiettiva di una ampia convergenza di opinioni circa la necessaria riconsiderazione organica del sistema delle presunzioni tradottasi in legge nel 2017. Ciò che rileva, per quanto sinora detto, al fine della proposizione del dubbio di legittimità costituzionale è la considerazione della esistenza o meno di una congrua base logico-empirica capace di sostenere la avvenuta qualificazione del delitto di peculato (oggetto del caso in esame) come fondante la descritta presunzione legale di accentuata pericolosità. Infatti, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale — ripresa e ribadita di recente nella sentenza n. 141 del 2019 (in specie, si veda il paragrafo 7.1 Cons. dir.) — l'individuazione dei fatti punibili, così come la determinazione della pena per ciascuno di essi, costituisce materia affidata alla discrezionalità del legislatore. Gli apprezzamenti in ordine alla «meritevolezza» e al «bisogno di pena» — dunque, sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa — sono per loro natura, tipicamente politici (vedi la sentenza n. 95 del 2019 e n. 394 del 2006). Le scelte legislative in materia sono pertanto censurabili, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio».

Tanto premesso, la Corte ritiene che la scelta di ricomprendere tra i reati ostativi quelli contro la pubblica amministrazione, e in particolare l'art. 318 del codice penale, non sia sorretta da alcuno dei connotati idonei a sostenere una accentuata e generalizzata considerazione di elevata pericolosità del suo autore, trattandosi di condotta difficilmente inquadrabile in contesti di criminalità organizzata o evocativi di condizionamenti omertosi.



La presunzione legale di elevata pericolosità di «ogni» autore di simile condotta, che può anche essere isolata e episodica, espressa dalla legge n. 3 del 2019 pare dunque contrastare con la mera osservazione delle caratteristiche obiettive del tipo legale, in chiave di dubbio circa il rispetto del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione. L'apprezzamento concreto delle caratteristiche obiettive del fatto e della personalità dell'autore viene peraltro sottratto alla discrezionalità del Tribunale di sorveglianza (con anticipazione degli effetti pregiudizievoli in tema di libertà personale derivante dalla previsione di legge di cui all'art. 656, comma 9 del codice di procedura penale) finendo con il determinare il concreto pregiudizio al principio di individualizzazione della pena e del finalismo rieducativo di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione. La selezione delle fattispecie di reato «ostative» comporta l'attrazione dei condannati per tali fatti — al di là delle condizioni soggettive e dei profili di quantificazione concreta del trattamento sanzionatorio — in un sottosistema che nel rendere marginale la discrezionalità del giudice incide concretamente sulla dimensione rieducativa della pena, esaltandone — per converso — l'aspetto di prevenzione generale a fini di deterrenza. Simile assetto — ove non assistito da fondata base empirica della selezione — si ricollega esclusivamente ad un automatismo. Sul tema va dunque evidenziato che nel percorso di ragionata diffidenza del giudice delle leggi verso l'utilizzo di presunzioni legali di pericolosità, correlate alla commissione di uno specifico fatto di reato, si inserisce, di recente, il contenuto della decisione della Corte costituzionale n. 149 del 2018 (intervenuta sulla particolare previsione di cui all'art. 58-*quater*, comma 4, ordinanza penale) nel cui ambito si è ribadito che la finalità rieducativa della pena è «ineliminabile» ed esige «valutazioni individualizzate», rese impossibili da rigidi automatismi legali da ritenersi contrastanti con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena.

Per tutte le ragioni sinora espresse va sollevata l'ulteriore questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, dell'art. 1, comma 6, lettera b della legge n. 3 del 9 gennaio 2019, nella parte in cui inserisce all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975 n. 354 il riferimento al delitto di cui all'art. 318 del codice penale.

Va sospeso il procedimento, ai sensi dell'art. 23 legge n. 87 del 1953, e non può disporsi, contrariamente alle richieste difensive, la sospensione dell'ordine di esecuzione in quanto non è prevista dalla norma e si risolverebbe in concreto con una inammissibile anticipazione del taglio di costituzionalità di norme vigenti.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953,

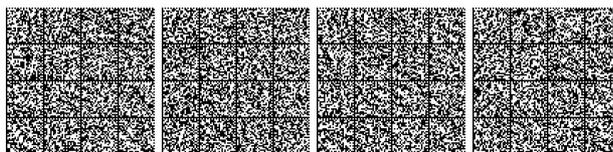
*la Corte, pronunciando quale giudice dell'esecuzione, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b della legge n. 3 del 9 gennaio 2019, nella parte in cui inserisce all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 il riferimento al delitto di cui all'art. 318 del codice penale;*

*solleva, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a) del codice penale, come integrato dall'art. 4-*bis* della legge 354/1975, a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione ed, in particolare, l'art. 319-*quater*, comma 1 del codice penale, tra quelli ostativi alla concessione del beneficio penitenziario di cui all'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, per contrasto con gli articoli 3, 25, comma 2, e 117 della Costituzione, come integrato dall'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, senza prevedere un regime transitorio che dichiari applicabile la norma di cui all'art. 1, comma 6, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3 ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.*

Sospende il presente procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma il 30 ottobre 2019

Il Presidente estensore: ACERRA



N. 8

Ordinanza del 15 novembre 2019 della Corte d'appello di Roma sull'istanza proposta da M. G.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento del delitto di cui all'art. 319 del codice penale tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari.

- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione all'art. 319 del codice penale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione nei confronti delle persone condannate per il reato di cui all'art. 319-quater, primo comma, del codice penale, aggiunto dalla legge n. 3 del 2019 all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 tra i reati ostativi alla concessione di determinati benefici penitenziari - Mancata previsione di un regime transitorio che dichiara applicabile la novella ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

- Codice penale [*recte*: Codice di procedura penale], art. 656, comma 9, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), in relazione all'art. 319-quater, primo comma, del codice penale.

CORTE DI APPELLO DI ROMA

La Corte di appello di Roma sezione III penale composta da:

- 1) dott.ssa Annamaria Acerra, Presidente relatore;
- 2) dott.ssa Cecilia Demma, consigliere;
- 3) dott.ssa F. Romana Salvadori, consigliere;

riunita in camera di consiglio, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 30 ottobre 2019, sentite le parti, ha emesso la seguente

ORDINANZA

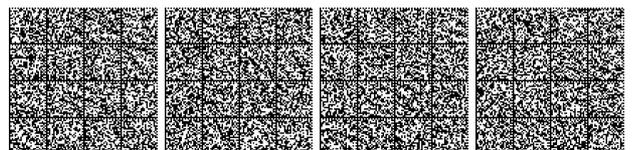
di rimessione alla Corte costituzionale e di contestuale sospensione del procedimento.

Con richiesta, pervenuta in data 23 ottobre 2019, il difensore di M. G., nato a . . . il . . . , in atto detenuto presso la Casa di Reclusione di . . . in forza di ordine di esecuzione emesso dalla Procura generale presso la Corte d'appello di Roma in data 22 ottobre 2019, chiede dichiararsi la temporanea inefficacia dell'ordine di esecuzione della pena per la durata di giorni trenta al fine di formulare richiesta di misura alternativa alla detenzione e, in subordine, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis della legge n. 354/75, come modificato dall'art. 1, comma 6 della legge 3/2019, entrato in vigore il 31 gennaio 2019;

letti gli atti;

premesso che, con sentenza resa da questa Corte territoriale l'11 settembre 2018, in parziale riforma della sentenza del Tribunale di Roma in data 20 luglio 2017, irrevocabile il 22 ottobre 2019, G. M. è stato condannato alla pena di anni tre di reclusione per il reato di cui all'art. 319 del codice penale;

ritenuto, preliminarmente, che l'istanza di sospensione dell'esecuzione così come proposta risulta ammissibile. Invero, a mente dell'art. 656 del codice di procedura penale, come modificato dalla legge n. 165/98, il pubblico ministero, fermo il dovere di emettere l'ordine di carcerazione per le pene detentive brevi, deve, contestualmente, sospendere l'esecuzione con separato provvedimento, assegnando al condannato un termine di trenta giorni per formulare



richiesta di misure alternative. Ne consegue che, ove non sia adottato il provvedimento di sospensione, non essendo prevista la facoltà di proporre al pubblico ministero istanza di annullamento o di revoca dell'ordine di carcerazione legittimamente emesso, deve però essere consentito al condannato di rivolgere al Giudice dell'esecuzione un'istanza di declaratoria di inefficacia temporanea del provvedimento che dispone la carcerazione, e ciò in applicazione analogica dell'art. 670 del codice di procedura penale (confronta la Cassazione sezione 1, sentenza n. 25538 del 10 aprile 2018 Cc. — dep. 06 giugno 2018 — Rv. 273105: «il giudice dell'esecuzione non può annullare l'ordine di esecuzione emesso dal pubblico ministero senza il contestuale provvedimento di sospensione per pene detentive brevi, ma deve esclusivamente dichiararlo temporaneamente inefficace per consentire al condannato di presentare, nel termine di trenta giorni, la richiesta di concessione di una misura alternativa alla detenute»);

rilevato che l'ordine di esecuzione di cui si invoca la sospensione afferisce a pena detentiva infraquadriennale inflitta per reato ostativo all'applicazione di misure alternative alla detenzione a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 6, della legge n. 3/2019, entrata in vigore il 31 gennaio 2019; che il condannato al momento dell'emissione dell'ordine di esecuzione della pena era in stato di libertà;

OSSERVA

La difesa, richiamando la giurisprudenza di legittimità e di merito, nonché della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, invoca l'adozione di un provvedimento di sospensione alla stregua di una interpretazione costituzionalmente orientata del precetto di cui all'art. 1, comma 6, della legge n. 3/2019 sotto il profilo della sua possibile interpretazione quale norma sostanziale più sfavorevole, inapplicabile retroattivamente a fatti — come nel caso di specie — commessi prima della sua entrata in vigore; in subordine, in difetto delle condizioni per simile operazione ermeneutica, denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, là dove ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione tra quelli «ostativi» ai sensi dell'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, senza prevedere un regime intertemporale e, in ogni caso, laddove, ha inserito alcuni reati contro la pubblica amministrazione, tra i quali quello di cui all'art. 318 del codice penale, tra quelli ostativi ai benefici di cui all'art. 4-*bis* della legge n. 354/1975 per contrasto con gli articoli 3, 24, 25, comma secondo, 27, comma 3, 117 della Costituzione e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali evidenziando che:

— avendo riguardo al combinato disposto degli articoli 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale e 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, in relazione al delitto di cui all'art. 319 del codice penale inserito nel novero dei reati di cui allo stesso art. 4-*bis* in virtù della novella del 9 gennaio 2019, n. 3, non sia più possibile sospendere l'ordine di esecuzione ai fini della richiesta di misure alternative alla detenzione in stato di libertà. In assenza di una disposizione transitoria regolativa dei limiti temporali di applicazione della nuova disciplina, l'emissione dell'ordine di carcerazione è pertanto «obbligata», con una modifica peggiorativa del trattamento penitenziario. Modifica peggiorativa «a sorpresa» atteso che, al momento in cui è stato commesso il reato, il condannato poteva ragionevolmente confidare che la sanzione sarebbe rimasta nei limiti di operatività delle misure alternative.

Evidenza, pertanto, come tale modifica in itinere delle «regole del gioco», in quanto del tutto imponderabile all'atto della commissione del reato, si ponga in evidente contrasto con l'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in situazioni analoghe — rilevante ai fini dell'art. 117 della Costituzione —, là dove viola il principio dell'affidamento quanto alla prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie (vedi per tutte Grande Camera 21 dicembre 2013, Del Rio Prada e. Spagna).

Sotto diverso aspetto, pone in luce come la novella normativa, nel modificare le modalità di esecuzione della pena — tradizionalmente ritenute avere valenza meramente processuale — abbia nondimeno inciso direttamente sul contenuto affittivo della pena e quindi sulla stessa «natura della sanzione», di fatto tramutata da «alternativa» in «detentiva». Tenuta presente l'impostazione «sostanzialistica» ed «antiformalista» ormai affermatasi nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione ad istituti che presentano marcati tratti di analogia con il peculiare regime esecutivo imposto per i reati di cui al citato art. 4-*bis* (richiamata nuovamente la decisione della Grande Camera del 21 dicembre 2013, Del Rio Prada e. Spagna), i mutamenti con effetti concretamente peggiorativi sul regime della sanzione inflitta, devono ritenersi avere natura, non processuale, ma sostanziale, con conseguente inapplicabilità retroattiva.



Infine la difesa censura la costituzionalità dello stesso inserimento nel novero dei reati soggetti allo speciale regime di cui al citato art. 4-bis dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (in particolare, di quello di cui all'art. 319 qp che viene in rilievo nella specie), in quanto in chiaro contrasto con la funzione rieducativa della pena.

Ritiene la Corte di non potere accedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata del combinato disposto di cui agli articoli 656, comma. 9, lettera a) del codice di procedura penale e 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'art. 1, comma 6, della legge 9 gennaio 2019, n. 3.

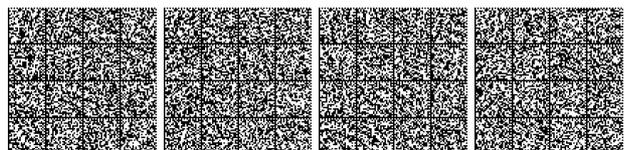
Invero, avuto riguardo al «diritto vivente», quale si connota alla luce del diritto positivo e della lettura giurisprudenziale consolidata a seguito della decisione delle Sezioni Unite del 2006, le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione non riguardano l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, ma soltanto le modalità esecutive della stessa, e sono da considerarsi norme processuali e non sostanziali; pertanto sono soggette, in assenza della previsione di una disciplina transitoria al principio *tempus regit actum* e non alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo dall'art. 25 della Costituzione e dall'art. 2 del codice penale.

Tale principio, a tacere delle plurime pronunce della Corte costituzionale e della Corte di legittimità, è stata ribadito nell'ordinanza del 18 giugno 2019 con la quale la prima sezione penale della Corte di legittimità, nel sollevare questione di legittimità costituzionale della norma *de quo* per l'irragionevole inclusione del reato di peculato nell'art. 4-bis, ha però testualmente precisato «la costante elaborazione interpretativa di questa Corte (sollecitata nel corso del tempo proprio dalle numerose variazioni apportate dal legislatore al testo dell'art. 4-bis ordinanza pen.) è attestata, come osservato dal pubblico ministero ricorrente, sulla natura processuale di tale tipologia di disposizioni (vedi Sezioni Unite n. 24561 del 30 maggio 2006, nonché nel corso del tempo, tra le molte, sezione I n. 3789 del 22 settembre 1994, rv 199591; sezione I n. 3834 del 23 settembre 1994, rv 199786; sezione I n. 46649 dell'11 novembre 2009, rv 245511; sezione I n. 11580 del 5 febbraio 2013, rv 255310) senza che ciò abbia determinato interrogativi di legittimità costituzionale, e tale assetto — con le precisazioni che seguono — è condiviso dal Collegio. D'altra parte, va anche osservato che dal 1991 a tutt'oggi la disposizione di cui all'art. 4-bis ordinanza pen. è stata oggetto di modifica legislativa in più di dieci occasioni e - tra queste, escludendo la limitata disciplina transitoria iniziale di cui al decreto-legge n. 152 del 1991 — soltanto in una delle successive il legislatore (art. 4 della legge n. 279 del 23 dicembre 2002) ha ritenuto di regolamentare in *bonam partem* il diritto intertemporale con una disposizione transitoria, tesa a rendere applicabili le nuove disposizioni ai soli fatti di reato posteriori alla vigenza, nè la Corte costituzionale, pur sollecitata su numerosi profili della disciplina legislativa si è mai espressa nella direzione sostenuta nella decisione impugnata, presupponendo in numerosi arresti la vigenza immediata delle nuove disposizioni (vedi ordinanza n. 29 del 2013) e limitandosi ad operare — in riferimento al contenuto dell'art. 27, comma 3 della Costituzione — sul terreno della inibizione all'applicazione immediata delle disposizioni peggiorative nei confronti di coloro che in regime di restrizione avessero già raggiunto - al momento della vigenza delle disposizioni peggiorative - uno stadio del percorso rieducativo da ritenersi adeguato al godimento del beneficio (sentenze n. n. 504 del 1995, n. 445 del 1997, n. 137 del 1999, n. 257 del 2006). La tutela dell'affidamento dell'imputato, sottoposto a verifica processuale delle proprie condotte, nella accessibilità (non condizionata da *nova* sfavorevoli) a forme alternative di espiazione previste dalla legge antecedente risulta essere indubbiamente un valore meritevole di attenzione e tutela, ma tale esigenza di garanzia non impone — in altre parole — di ritenere sempre inapplicabili le disposizioni peggiorative introdotte in un momento posteriore rispetto a quello della condotta.»

Tanto puntualizzato, escluso che possa quindi la Corte procedere ad una lettura costituzionalmente orientata della norma alla luce del granitico orientamento innanzi richiamato sulla natura processuale della norma, che rappresenta il diritto vivente, si ritiene che il nuovo regime introdotto senza la previsione di una norma transitoria con riguardo ai reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 3/2019 sia in evidente contrasto con l'interpretazione consolidata presso la Corte europea dei diritti dell'uomo e con l'art. 25 della Costituzione.

La *ratio* degli articoli 25 della Costituzione, 2 del codice penale e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è quella di tutelare il cittadino da abusi del potere legislativi ed evitare che possano subire conseguenze penali afflittive in virtù di leggi entrate in vigore successivamente alla commissione del fatto-reato.

Molto significativa pare l'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 196/2010 laddove si sottolinea che . . . «la garanzia di irretroattività sancita dal secondo comma dell'art. 25 della Costituzione, interpretata anche alla luce delle indicazioni derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani, e in particolare della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali impone di non sorprendere la persona con una sanzione non prevedibile al momento della commissione del fatto».



La Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del 9 febbraio 2005, resa nella causa Welch contro Regno Unito, ha sottolineato che è necessario andare al di là delle apparenze e valutare se una particolare misura equivale in sostanza ad una pena.

Sempre la Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Kafkaris ha chiaramente precisato che «il termine “inflitta” utilizzato nella sua seconda frase non può essere interpretato nel senso di escludere dal campo di applicazione dell'art. 7 § 1 tutte le misure introdotte successivamente alla pronuncia della condanna»; ha ribadito a tale riguardo che è estremamente importante che la Convenzione sia interpretata e applicata in modo da rendere i suoi diritti pratici ed effettivi, non teorici e illusori (si vedano Hirsi Jamaa e altri e. Italia [GC], n. 27765/09, § 175, CEDO 2012, e Scoppola (n. 2), sopra citata, § 104) ed ha così statuito: «Alla luce di quanto sopra, la Corte non esclude la possibilità che le misure adottate dal legislatore, dalle autorità amministrative o dai tribunali successivamente all'inflizione della pena definitiva, o nel corso dell'espiazione della pena, possano comportare la ridefinizione o la modifica della portata della pena inflitta dal tribunale del merito. Quando ciò accade, la Corte ritiene che le misure interessate dovrebbero rientrare nell'ambito del divieto di applicazione retroattiva delle pene previsto dall'art. 7 § 1 in fine della Convenzione. Diversamente, gli Stati sarebbero liberi — per esempio modificando la legislazione o reinterpretando i regolamenti stabiliti — di adottare delle misure che ridefinivano retroattivamente la portata della pena inflitta, a svantaggio della persona condannata, quando quest'ultima non avrebbe potuto immaginare tale sviluppo al momento in cui è stato commesso il reato o è stata inflitta la pena. In tali condizioni l'art. 7 § 1 sarebbe privo di qualsiasi effetto utile per le persone condannate a pene delle quali è stata modificata la portata *ex post facto* a loro svantaggio». La Corte ha sottolineato che tali modifiche devono essere distinte dalle modifiche apportate alla modalità di esecuzione della pena, che non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 7 § 1 precisando che «per determinare se una misura adottata nel corso dell'esecuzione di una pena riguarda solo la modalità di esecuzione della pena o, al contrario, incide sulla sua portata, la Corte deve esaminare in ciascun caso che cosa comportava effettivamente la “pena” inflitta in base al diritto interno in vigore al momento pertinente, o in altre parole, quale era la sua natura intrinseca. Nel fare ciò essa deve considerare il diritto interno nel suo complesso e la modalità con cui esso era applicato al momento pertinente (si veda Kafkaris, sopra citata, § 145)».

A supportare il dato di «non manifesta infondatezza» della questione in esame, soccorre la recente pronuncia della Suprema Corte sezione VI penale n. 12541 del 14 marzo 2019, nella quale, pur precisandosi che la questione non atteneva alla questione in decisione, tuttavia i giudici del Supremo Collegio hanno evidenziato che: «... l'omessa previsione di una disciplina transitoria circa l'applicabilità della disposizione (come novellata) possa suscitare fondati dubbi di incostituzionalità in relazione ai riverberi processuali sull'ordine di esecuzione, in quanto non più suscettibile di sospensione in forza della previsione dell'art. 656, comma 9, del codice di procedura penale.

Ed invero, appare fonte di ingiustificata disparità di trattamento *ex art. 3* della Costituzione la novella del 2019 che pone sullo stesso piano, sotto il profilo della esecuzione della pena, chi ha commesso il reato potendo contare su un impianto normativo che gli avrebbe consentito di non scontare in carcere una pena, eventualmente residua, inferiore a quattro anni, e chi ha commesso o commette il reato dopo l'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2019, n. 3, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 16 gennaio 2019, n. 13.

Ancora, la norma presenta, nella parte in cui non ha previsto una disposizione di diritto intertemporale, profili di non manifesta infondatezza di illegittimità costituzionale per contrasto con il disposto del comma 2 dell'art. 25 della Costituzione, per i suoi indubbi riflessi sostanziali in punto di esecuzione della pena in concreto, così come intesa nella più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto frutto di un cambiamento delle regole successivo alla data del commesso reato.

Infine, appare contrastante con l'art. 117 perché l'aver il legislatore cambiato in itinere le regole sull'esecuzione della pena per taluni reati senza prevedere alcuna norma transitoria presenta tratti di non conformità con l'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, quindi, con l'art. 117 della Costituzione, laddove si traduce per il condannato nel passaggio a sorpresa e non prevedibile, al momento della commissione del reato, alla sanzione con necessaria incarcerazione.

La prospettata questione è rilevante nel presente giudizio, potendo l'istante, in caso di dichiarata incostituzionalità, ottenere l'immediata sospensione dell'ordine di esecuzione, aprendosi per lui il termine di trenta giorni per proporre richiesta, da libero, di misure alternative alta detenzione per l'esecuzione della pena.

La Corte ritiene fondata anche la questione della dedotta illegittimità costituzionale dell'inclusione del delitto di cui all'art. 318 del codice penale tra quelli ostativi ai sensi del combinato disposto degli articoli 656, comma 9 del codice di procedura penale, 4-*bis* della legge n. 345/75 e art. 1, comma 6, lettera *b*) della legge n. 3/2019, questione parimenti rilevante nel presente procedimento.

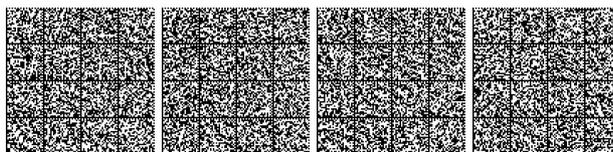


Va precisato che in tale sede lo scrutinio attiene al solo profilo della costituzionalità della norma nella parte in cui non consente l'emissione dell'ordine di esecuzione con sospensione per 30 giorni onde consentire al condannato di proporre istanza di misura alternativa innanzi al Tribunale di sorveglianza.

La Corte ritiene sul punto condivisibile la puntuale e completa motivazione dell'ordinanza resa dalla Corte di cassazione in data 18 giugno 2019 alla quale si fa espresso rinvio apparendo quelle considerazioni riferite al reato di peculato estensibili anche al reato di cui all'art. 319 del codice penale in scrutinio.

«L'inserimento, per quanto qui rileva, del delitto di peculato nella disposizione di cui all'art. 4-*bis*, comma 4 impone, in particolare, di interrogarsi sulla idoneità di tale fattispecie di reato - presa in esame in rapporto esclusivamente al titolo - a sostenere la ragionevole formulazione (art. 3 della Costituzione) di quella sottostante presunzione legale di accentuata pericolosità sociale del suo autore che legittima l'iscrizione nel particolare catalogo, con tutto ciò che ne deriva in punto di limitazione della discrezionalità del momento giurisdizionale in sede di individualizzazione del percorso di espiazione della pena (art. 27 della Costituzione). La giurisprudenza della Corte costituzionale ha raggiunto, sul tema della verifica di ragionevolezza delle presunzioni legali di pericolosità, un consolidato assetto cui occorre — inevitabilmente — compiere riferimento.

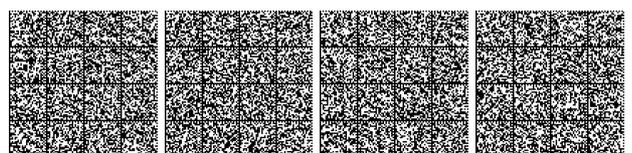
La logica sottostante l'inserimento di una fattispecie di reato nella previsione di legge di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordinanza pen. risiede — in tesi — nella particolare connotazione di disvalore del fatto commesso dal condannato, tale da implicare, nella prospettiva seguita dal legislatore, la totale inaffidabilità del medesimo verso forme alternative di esecuzione della pena che pongano il destinatario in una condizione di possibile interazione con l'esterno — con sottrazione di tale giudizio alla discrezionalità del giudice in forza della scelta legislativa — salve le ipotesi, anch'esse formalizzate dalla legge, di avvenuta collaborazione con la giustizia (ai sensi dell'art. 58-*ter* ordinanza pen.) o di collaborazione impossibile o inesigibile (art. 4-*bis*, comma 1-*bis*) previa verifica dell'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva. Dunque, la sottrazione alla ordinaria discrezionalità del giudice in tema di accesso a misure alternative tese alla risocializzazione (ai sensi dell'art. 47 ordinanza pen., la misura dell'affidamento in prova al servizio sociale può essere disposta solo lì dove il provvedimento favorevole contribuisca alla rieducazione del reo e assicuri la prevenzione dal pericolo che egli commetta altri reati) si muove tutta in un ambito di predeterminazione legislativa dei principali snodi del trattamento penitenziario, basata sul titolo del reato giudicato, in chiave di esclusione dell'accesso agli strumenti risocializzanti, salve ipotesi tipizzate e correlate alla visibile attenuazione della pericolosità (tramite condotta collaborativa). Tale particolare assetto è comprensibile essenzialmente in chiave storica, posto che la inversione di tendenza rispetto ai contenuti della legge n. 663 del 1986, con parziale ripristino — decreto-legge n. 152 del 13 maggio 1991, seguito dal decreto-legislativo dell'8 giugno 1992, n. 306 — del sistema di preclusioni parziali all'accesso alle misure alternative alla detenzione con sottostante presunzione di accentuata pericolosità (il che equivale ad affermare *ex lege* un consistente pericolo di reiterazione di condotte analoghe a quelle giudicate o comunque altamente lesive di beni giuridici di particolare rango) è correlata alla pervasività di fenomeni criminali di stampo mafioso o terroristico o comunque a reati espressivi di visibile contiguità a tali realtà criminali (la versione iniziale della disposizione individua esclusivamente le fattispecie associative di stampo mafioso, i reati aggravati dalla finalità o dal metodo mafioso, quelli commessi per finalità di terrorismo o eversione dell'ordinamento costituzionale, il sequestro di persona a scopo di estorsione, l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, e, su un livello di minore intensità della presunzione, le fattispecie di omicidio, rapina ed estorsione aggravata, la cessione di ingente quantità di sostanza stupefacente). Ciò ha contribuito a determinare una considerazione di non irragionevolezza di una simile tipologia di presunzione legale, espressa in più occasioni dal giudice delle leggi con valutazioni di compatibilità con i principi espressi dal testo dell'art. 27 della Costituzione, pur con delle rilevanti precisazioni tese ad evidenziare punti di perplessità circa la tecnica legislativa utilizzata, tesa a determinare automatismi limitativi di diritti in ragione del mero riferimento al titolo di reato, possono ritenersi fondate In questo quadro appare certamente rispondente alla esigenza di contrastare una criminalità organizzata aggressiva e diffusa, la scelta del legislatore di privilegiare finalità di prevenzione generale e di sicurezza della collettività, attribuendo determinati vantaggi ai detenuti che collaborano con la giustizia. Non si può tuttavia non rilevare come la soluzione adottata, di inibire l'accesso alle misure alternative alla detenzione ai condannati per determinati gravi reati, abbia comportato una rilevante compressione della finalità rieducativa della pena. Ed infatti la tipizzazione per titoli di reato non appare consona ai principi di proporzionalità e di individualizzazione della pena che caratterizzano il trattamento penitenziario, mentre appare preoccupante la tendenza alla configurazione normativa di "tipi di autore", per i quali la rieducazione non sarebbe possibile o potrebbe non essere perseguita... L'esame della ragionevolezza complessiva della disposizione introduttiva del sistema delle presunzioni legali (che è qui l'aspetto di interesse, non essendo in alcun modo esaminabile il parametro della intervenuta collaborazione o meno in sede di divieto di sospensione della esecuzione *ex art.* 656 del codice di procedura penale) ha sinora valorizzato - in un quadro ritenuto compatibile con i principi di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione - il concreto legame funzionale tra le particolari caratteristiche della condotta tipica della fattispecie considerata ostativa — ritenuta espressiva di un *humus* relazionale teso a permanere in epoca posteriore alla commissione del singolo fatto — e la scelta di limitare (fino



al punto di escluderla) la discrezionalità del giudice sulla meritevolezza del singolo ad accedere agli strumenti di rieducazione alternativi. Sta di fatto che la disposizione in esame ha subito - nel corso degli anni — numerose novellazioni con costante accrescimento del catalogo di reati ritenuti fondanti — peraltro con diversificati modelli operativi, dal cui esame può prescindersi - la presunzione legale di pericolosità sociale. Senza pretesa di esaustività va detto che si è proceduto ad inserire progressivamente nella complessa architettura della disposizione i reati associativi finalizzati alla commissione di delitti contro la libertà individuale e alla commissione di reati di violenza sessuale (decreto-legge n. 341 del 2000) le associazioni finalizzate al contrabbando (legge n. 92 del 2001); le associazioni finalizzate alla immigrazione clandestina (legge n. 189 del 2002); le ipotesi di tratta, riduzione in schiavitù acquisto o alienazione di schiavi (legge n. 279 del 2002); le ulteriori ipotesi di prostituzione minorile, pornografia minorile ed altri reati sessuali (legge n. 38 del 2006); lo scambio elettorale politico mafioso; il favoreggiamento della immigrazione clandestina in quanto tale (legge n. 43 del 2015) sino all'attuale novellazione realizzata con legge n. 3 del 2019 tesa a ricomprendere, le ipotesi di cui agli articoli 314, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis del codice penale. Ciò ha determinato — secondo autorevoli opinioni espresse in dottrina — la difficoltà di rintracciare nella sequenza accrescitiva un chiaro criterio selettivo capace di esprimere la ragionevolezza intrinseca della disposizione, aspetto di cui vi è traccia nella stessa espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nella decisione n. 32 del 2016 (intervenuta in tema di liberazione anticipata speciale) ove l'elenco dei reati da cui deriva la presunzione legale di pericolosità di cui all'art. 4-bis si definisce “complesso, eterogeneo e stratificato”. La disposizione in esame si è di certo allontanata dall'originario modello di tutela della collettività dalla drammatica aggressività del fenomeno mafioso, tendendo ad assumere funzioni di norma-contenitore di fattispecie che di volta in volta si ritengono espressive di un consistente livello di pericolosità dell'autore, con prevalenza di finalità di prevenzione generale rispetto alle esigenze di individualizzazione del trattamento. Ciò, ad avviso del Collegio, non può comportare — di per sè solo — un dubbio di ragionevolezza, trattandosi piuttosto di interrogarsi sui criteri di volta in volta adottati dal legislatore per selezionare le singole fattispecie e sul rispetto di canoni di logicità e di base empirica della singola scelta, fermo restando che va segnalato come nella scorsa legislatura siano stati approvati dal Parlamento più punti di legge delega — la legge n. 103 del 23 giugno 2017 — tendenti alla riconsiderazione complessiva delle preclusioni legali di pericolosità in sede di accesso alle misure alternative, con forte riduzione del margine operativo delle presunzioni e ri-affidamento al giudice del compito di valutare la sussistenza delle condizioni di utile ammissione (al comma 85, lettera b) revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti soggettivi sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità e in particolare per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale; e) eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato, nonché revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale). Il mancato esercizio, su tali aspetti, della delega, non ridimensiona — ai fini qui in rilievo — la valenza obiettiva di una ampia convergenza di opinioni circa la necessaria riconsiderazione organica del sistema delle presunzioni tradottasi in legge nel 2017. Ciò che rileva, per quanto sinora detto, al fine della proposizione del dubbio di legittimità costituzionale è la considerazione della esistenza o meno di una congrua base logico-empirica capace di sostenere la avvenuta qualificazione del delitto di peculato (oggetto del caso in esame) come fondante la descritta presunzione legale di accentuata pericolosità. Infatti, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale - ripresa e ribadita di recente nella sentenza n. 141 del 2019 (in specie, si veda il paragrafo 7.1 Cons. dir.) — l'individuazione dei fatti punibili, così come la determinazione della pena per ciascuno di essi, costituisce materia affidata alla discrezionalità del legislatore. Gli apprezzamenti in ordine alla “meritevolezza” e al “bisogno di pena” — dunque, sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa - sono per loro natura, tipicamente politici (vedi la sentenza n. 95 del 2019 e n. 394 del 2006). Le scelte legislative in materia sono pertanto censurabili, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio».

Tanto premesso, la Corte ritiene che la scelta di ricomprendere tra i reati ostativi quelli contro la pubblica amministrazione, e in particolare l'art. 319 del codice penale, non sia sorretta da alcuno dei connotati idonei a sostenere una accentuata e generalizzata considerazione di elevata pericolosità del suo autore, trattandosi di condotta difficilmente inquadrabile in contesti di criminalità organizzata o evocativi di condizionamenti omertosi.

La presunzione legale di elevata pericolosità di «ogni» autore di simile condotta, che può anche essere isolata e episodica, espressa dalla legge n. 3 del 2019 pare dunque contrastare con la mera osservazione delle caratteristiche obiettive del tipo legale, in chiave di dubbio circa il rispetto del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione. L'apprezzamento concreto delle caratteristiche obiettive del fatto e della personalità dell'autore viene peraltro sottratto alla discrezionalità del Tribunale di sorveglianza (con anticipazione degli effetti pregiudizievoli in tema di



libertà personale derivante dalla previsione di legge di cui all'art. 656, comma 9 del codice di procedura penale) finendo con il determinare il concreto pregiudizio al principio di individualizzazione della pena e del finalismo rieducativo di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione. La selezione delle fattispecie di reato «ostative» comporta l'attrazione dei condannati per tali fatti - al di là delle condizioni soggettive e dei profili di quantificazione concreta del trattamento sanzionatorio - in un sottosistema che nel rendere marginale la discrezionalità del giudice incide concretamente sulla dimensione rieducativa della pena, esaltandone - per converso - l'aspetto di prevenzione generale a fini di deterrenza. Simile assetto - ove non assistito da fondata base empirica della selezione - si ricollega esclusivamente ad un automatismo. Sul tema va dunque evidenziato che nel percorso di ragionata diffidenza del giudice delle leggi verso l'utilizzo di presunzioni legali di pericolosità, correlate alla commissione di uno specifico fatto di reato, si inserisce, di recente, il contenuto della decisione della Corte costituzionale n. 149 del 2018 (interventuta sulla particolare previsione di cui all'art. 58-*quater*, comma 4, ordinanza pen.) nel cui ambito si è ribadito che la finalità rieducativa della pena è «ineliminabile» ed esige «valutazioni individualizzate», rese impossibili da rigidi automatismi legali da ritenersi contrastanti con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena.

Per tutte le ragioni sinora espresse va sollevata l'ulteriore questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, dell'art. 1, comma 6, lettera b della legge n. 3 del 9 gennaio 2019, nella parte in cui inserisce all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 il riferimento al delitto di cui all'art. 319 del codice penale.

Va sospeso di conseguenza il procedimento, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, e non può disporsi, contrariamente alle richieste difensive, la sospensione dell'ordine di esecuzione in quanto non è prevista dalla norma e si risolverebbe in concreto con una inammissibile anticipazione del vaglio di costituzionalità di norme vigenti.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953,

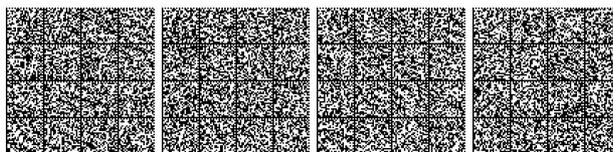
*la Corte, pronunciando quale giudice dell'esecuzione, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b della legge n. 3 del 9 gennaio 2019, nella parte in cui inserisce all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975 n. 354 il riferimento al delitto di cui all'art. 319 del codice penale;*

*ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a) del codice penale, come integrato dall'art. 4-*bis* della legge n. 354/1975, a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione ed, in particolare, l'art. 319-*quater*, comma 1, del codice penale, tra quelli ostativi alla concessione del beneficio penitenziario di cui all'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, per contrasto con gli articoli 3, 25, comma 2, e 117 della Costituzione come integrato dall'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, senza prevedere un regime transitorio che dichiara applicabile la norma di cui all'art. 1, comma 6, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3 ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.*

Sospende il presente procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma il 30 ottobre 2019

Il Presidente estensore: ACERRA



N. 9

Ordinanza del 15 novembre 2019 della Corte d'appello di Roma sull'istanza proposta da F. F.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento del delitto di cui all'art. 319 del codice penale tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari.

- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione all'art. 319 del codice penale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione nei confronti delle persone condannate per il reato di cui all'art. 319 del codice penale, aggiunto dalla legge n. 3 del 2019 all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 tra i reati ostativi alla concessione di determinati benefici penitenziari - Mancata previsione di un regime transitorio che dichiara applicabile la novella ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore - Disparità di trattamento - Violazione del principio di legalità - Contrasto con il canone di prevedibilità di cui all'art. 7 della CEDU.

- Codice penale [*recte*: Codice di procedura penale], art. 656, comma 9, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), in relazione all'art. 319 del codice penale.

CORTE DI APPELLO DI ROMA

La Corte di appello di Roma sez. III penale composta da:

- 1) dott.ssa Annamaria Acerra, Presidente relatore;
- 2) dott.ssa Cecilia Demma, consigliere;
- 3) dott.ssa F. Romana Salvadori, consigliere;

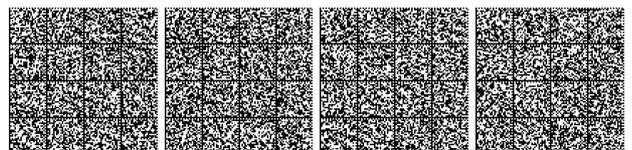
riunita in Camera di consiglio, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 30 ottobre 2019, sentite le parti, ha emesso la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale e di contestuale sospensione del procedimento.

Con richiesta, pervenuta in data 23 ottobre 2019, il difensore di F. F., nato a ... il ..., in atto detenuto presso la casa di reclusione di ... in forza di ordine di esecuzione emesso dalla Procura generale presso la Corte di appello di Roma in data 22 ottobre 2019, chiede dichiararsi la temporanea inefficacia dell'ordine di esecuzione della pena per la durata di giorni trenta al fine di formulare richiesta di misura alternativa alla detenzione e, in subordine, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, legge n. 354/1975, come modificato dall'art. 1, comma 6, legge n. 3/2019, entrato in vigore il 31 gennaio 2019;

Letti gli atti;

Premesso che, con sentenza, resa da questa Corte territoriale l'11 settembre 2018, in parziale riforma della sentenza del Tribunale di Roma in data 20 luglio 2017, irrevocabile il 22 ottobre 2019, F. F. è stato condannato alla pena di anni quattro di reclusione per il reato di cui all'art. 319 del codice penale;

Ritenuto, preliminarmente, che l'istanza di sospensione dell'esecuzione così come proposta risulta ammissibile. Invero, a mente dell'art. 656 del codice procedura penale, come modificato dalla legge n. 165/98, il pubblico ministero, fermo il dovere di emettere l'ordine di carcerazione per le pene detentive brevi, deve, contestualmente, sospendere l'esecuzione con separato provvedimento, assegnando al condannato un termine di trenta giorni per formulare richiesta di misure alternative. Ne consegue che, ove non sia adottato il provvedimento di sospensione, non essendo prevista la facoltà di proporre al pubblico ministero istanza di annullamento o di revoca dell'ordine di carcerazione legittimamente emesso, deve però essere consentito al condannato di rivolgere al giudice dell'esecuzione un'istanza di declaratoria di inefficacia temporanea del provvedimento che dispone la carcerazione, e ciò in applicazione analogica dell'art. 670 del codice procedura penale (*cfr.* Cassazione Sez. 1, sentenza n. 25538 del 10 aprile 2018 Cc. — dep. 6 giugno 2018 — Rv. 273105: «// giudice dell'esecuzione non può annullare l'ordine di esecuzione emesso dal pubblico ministero senza il



contestuale provvedimento di sospensione per pene detentive brevi, ma deve esclusivamente dichiararlo temporaneamente inefficace per consentire al condannato di presentare, nel termine di trenta giorni, la richiesta di concessione di una misura alternativa alla detenzione»);

Rilevato che l'ordine di esecuzione di cui si invoca la sospensione afferisce a pena detentiva infraquadriennale inflitta per reato ostativo all'applicazione di misure alternative alla detenzione a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 6, legge n. 3/2019, entrata in vigore il 31 gennaio 2019; che il condannato al momento dell'emissione dell'ordine di esecuzione della pena era in stato di libertà;

OSSERVA

La difesa, richiamando la giurisprudenza di legittimità e di merito, nonché della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, invoca l'adozione di un provvedimento di sospensione alla stregua di una interpretazione costituzionalmente orientata del precetto di cui all'art. 1, comma 6 della legge n. 3/2019 sotto il profilo della sua possibile interpretazione quale norma sostanziale più sfavorevole, inapplicabile retroattivamente a fatti — come nel caso di specie — commessi prima della sua entrata in vigore; in subordine, in difetto delle condizioni per simile operazione ermeneutica, denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, là dove ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione tra quelli «ostativi» ai sensi dell'art. 4-bis, legge 26 luglio 1975, n. 354, senza prevedere un regime intertemporale e, in ogni caso, laddove, ha inserito alcuni reati contro la pubblica amministrazione, tra i quali quello di cui all'art. 319 del codice penale, tra quelli ostativi ai benefici di cui all'art. 4-bis, legge n. 354/1975 per contrasto con gli articoli 3, 24, 25, comma secondo, 27, comma 3, 117 della Costituzione e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali evidenziando che:

avendo riguardo al combinato disposto degli articoli 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale e 4-bis, legge 26 luglio 1975, n. 354, in relazione al delitto di cui all'art. 319 del codice penale inserito nel novero dei reati di cui allo stesso art. 4-bis in virtù della novella del 9 gennaio 2019, n. 3, non sia più possibile sospendere l'ordine di esecuzione ai fini della richiesta di misure alternative alla detenzione in stato di libertà. In assenza di una disposizione transitoria regolativa dei limiti temporali di applicazione della nuova disciplina, l'emissione dell'ordine di carcerazione è pertanto «obbligata», con una modifica peggiorativa del trattamento penitenziario. Modifica peggiorativa «a sorpresa» atteso che, al momento in cui è stato commesso il reato, il condannato poteva ragionevolmente confidare che la sanzione sarebbe rimasta nei limiti di operatività delle misure alternative.

Inoltre la difesa censura la costituzionalità dello stesso inserimento nel novero dei reati soggetti allo speciale regime di cui al citato art. 4-bis dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (in particolare, di quello di cui all'art. 319 del codice penale che viene in rilievo nella specie), in quanto in chiaro contrasto con la funzione rieducativa della pena.

Ritiene la Corte di non potere accedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata del combinato disposto di cui agli articoli 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale e 4-bis, legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'art. 1, comma 6, legge 9 gennaio 2019, n. 3.

Invero, avuto riguardo al «diritto vivente», quale si connota alla luce del diritto positivo e della lettura giurisprudenziale consolidata a seguito della decisione delle Sezioni Unite del 2006, le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione non riguardano l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, ma soltanto le modalità esecutive della stessa, sono da considerarsi norme processuali e non sostanziali; pertanto sono soggette, assenza della previsione di una disciplina transitoria al principio *tempus regit actum* e non alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo dall'art. 25 della Costituzione e dall'art. 2 del codice penale.

Tale principio, a tacere delle pronunce della Corte costituzionale e della Corte di legittimità, è stata ribadito nell'ordinanza del 18 giugno 2019 con la quale la 1ª Sezione Penale della Corte di legittimità, nel sollevare questione di legittimità costituzionale della norma *de quo* per l'irragionevole inclusione del reato di peculato nell'art. 4-bis, ha però testualmente precisato «la costante elaborazione interpretativa di questa Corte (sollecitata nel corso del tempo proprio dalle numerose variazioni apportate dal legislatore al testo dell'art. 4-bis ord. pen.) è attestato, come osservato dal pubblico ministero ricorrente, sulla natura processuale di tale tipologia di disposizioni (v. Sez. Un. n. 24561 del 30 maggio 2006, nonché nel corso del tempo, tra le molte, Sez. I n. 3789 del 22 settembre 1994, rv 199591; Sez. I n. 3834 del 23 settembre 1994, rv 199786, Sez. I n. 46649 dell'11 novembre 2009, rv 245511; Sez. I n. 11580 del 5 febbraio 2013, rv 255310) senza che ciò abbia determinato interrogativi di legittimità costituzionale, e tale assetto — con le precisazioni che seguono — è condiviso dal



Collegio. D'altra parte, va anche osservato che dal 1991 a tutt'oggi la disposizione di cui all'art. 4-bis ord. pen. è stata oggetto di modifica legislativa in più di dieci occasioni e — tra queste, escludendo la limitata disciplina transitoria iniziale di cui al decreto-legge n. 152 del 1991 — soltanto in una delle successive il legislatore (art. 4, legge n. 279 del 23 dicembre 2002) ha ritenuto di regolamentare in *bonam partem* il diritto intertemporale con una disposizione transitoria, tesa a rendere applicabili le nuove disposizioni ai soli fatti di reato posteriori alla vigenza, nè la Corte costituzionale, pur sollecitata su numerosi profili della disciplina legislativa si è mai espressa nella direzione sostenuta nella decisione impugnata, presupponendo in numerosi arresti la vigenza immediata delle nuove disposizioni (v. ord. n. 29 del 2013) e limitandosi ad operare — in riferimento al contenuto dell'art. 27, comma 3 della Costituzione — sui terreni della inibizione all'applicazione immediata delle disposizioni peggiorative nei confronti di coloro che in regime di restrizione avessero già raggiunto — al momento della vigenza delle disposizioni peggiorative — uno stadio del percorso rieducativo da ritenersi adeguato al godimento del beneficio (sentenze n. 504 del 1995, n. 445 del 1997, n. 137 del 1999, n. 257 del 2006). La tutela dell'affidamento dell'imputato, sottoposto a verifica processuale delle proprie condotte, nella accessibilità (non condizionata da *nova* sfavorevoli) a forme alternative di espiazione previste dalla legge antecedente risulta essere indubbiamente un valore meritevole di attenzione e tutela, ma tale esigenza di garanzia non impone — in altre parole — di ritenere sempre inapplicabili le disposizioni peggiorative introdotte in un momento posteriore rispetto a quello della condotta.»

Tanto puntualizzato, escluso che possa quindi la Corte procedere ad una lettura costituzionalmente orientata della norma alla luce del granitico orientamento innanzi richiamato sulla natura processuale, divenuto diritto vivente, si ritiene che il nuovo regime e introdotto senza la previsione di una norma transitoria con riguardo ai reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 3/2019 sia evidente contrasto con l'interpretazione consolidata presso la Corte europea dei diritti dell'uomo e con l'art. 25 della Costituzione.

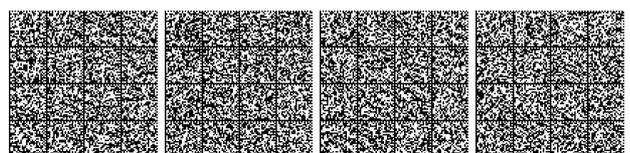
La *ratio* degli articoli 25 della Costituzione, 2 del codice penale e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è quella di tutelare il cittadino da abusi del potere legislativi ed evitare che possano subire conseguenze penali afflittive in virtù di leggi entrate in vigore successivamente alla commissione del fatto-reato.

Molto significativa pare l'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza 196/2010 laddove si sottolinea che ... «la garanzia di irretroattività sancita dal 2° comma dell'art. 25 della Costituzione, interpretata anche alla luce delle indicazioni derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani, e in particolare della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali impone di non sorprendere la persona con una sanzione non prevedibile al momento della commissione del fatto».

La Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del 9 febbraio 2005, resa nella causa Welch contro Regno Unito, ha sottolineato che è necessario andare al di là delle apparenze e valutare se una particolare misura equivale in sostanza ad una pena.

Sempre la Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Kafkaris ha chiaramente precisato che «il termine “inflitta” utilizzato nella sua seconda frase non può essere interpretato nel senso di escludere dal campo di applicazione dell'art. 7 § 1 tutte le misure introdotte successivamente alla pronuncia della condanna»; ha ribadito a tale riguardo che è estremamente importante che la Convenzione sia interpretata e applicata in modo da rendere i suoi diritti pratici ed effettivi, non teorici e illusori (si vedano Hirsi Jamaa e Altri e. Italia [GC], n. 27765/09, § 175, CEDO 2012, e Scopola (n. 2), sopra citata, § 104) ed ha così statuito: «Alla luce di quanto sopra, la Corte non esclude la possibilità che le misure adottate dal legislatore, dalle autorità amministrative o dai tribunali successivamente all'inflizione della pena definitiva, o nel corso dell'espiazione della pena, possano comportare la ridefinizione o la modifica della portata della pena inflitta dal tribunale del merito. Quando ciò accade, la Corte ritiene che le misure interessate dovrebbero rientrare nell'ambito del divieto di applicazione retroattiva delle pene previsto dall'art. 7 § 1 in fine della Convenzione. Diversamente, gli Stati sarebbero liberi — per esempio modificando la legislazione o reinterpretando i regolamenti stabiliti — di adottare delle misure che ridefinivano retroattivamente la portata della pena inflitta, a svantaggio della persona condannata, quando quest'ultima non avrebbe potuto immaginare tale sviluppo al momento in cui è stato commesso il reato o è stata inflitta la pena. In tali condizioni l'art. 7 § 1 sarebbe privo di qualsiasi effetto utile per le persone condannate a pene delle quali è stata modificata la portata *ex post facto* a loro svantaggio».

La Corte ha sottolineato che tali modifiche devono essere distinte dalle modifiche apportate alla modalità di esecuzione della pena, che non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 7 § 1 precisando che «per determinare se una misura adottata nel corso dell'esecuzione di una pena riguarda solo la modalità di esecuzione della pena o, al contrario, incide sulla sua portata, la Corte deve esaminare in ciascun caso che cosa comportava effettivamente la “pena” inflitta in base al diritto interno in vigore al momento pertinente, o in altre parole, quale era la sua natura intrinseca. Nel fare ciò essa deve considerare il diritto interno nel suo complesso e la modalità con cui esso era applicato al momento pertinente (si veda Kafkaris, sopra citata, § 145)».



A supportare il dato di «non manifesta infondatezza» della questione in esame, soccorre la recente pronuncia della Suprema Corte Sez. VI Penale n. 12541 del 14 marzo 2019, nella quale, pur precisandosi che la questione non era pertinente alla questione da trattare, tuttavia i giudici del Supremo Collegio hanno evidenziato che: «... l'omessa previsione di una disciplina transitoria circa l'applicabilità della disposizione (come novellata) possa suscitare fondati dubbi di incostituzionalità in relazione ai riverberi processuali sull'ordine di esecuzione, in quanto non più suscettibile di sospensione in forza della previsione dell'art. 656, comma 9, cod. proc. pen.».

Ed invero, appare fonte di ingiustificata disparità di trattamento *ex art. 3* della Costituzione la novella del 2019 che pone sullo stesso piano, sotto il profilo della esecuzione della pena, chi ha commesso il reato potendo contare su un impianto normativo che gli avrebbe consentito di non scontare in carcere una pena, eventualmente residua, inferiore a quattro anni, e chi ha commesso o commette il reato dopo l'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2019, n. 3, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 16 gennaio 2019, n. 13. Ancora, la norma presenta, nella parte in cui non ha previsto una disposizione di diritto intertemporale, profili di non manifesta infondatezza di illegittimità costituzionale per contrasto con il disposto del comma 2, dell'art. 25 della Costituzione, per i suoi indubbi riflessi sostanziali in punto di esecuzione della pena in concreto, così come intesa nella più recente giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, in quanto frutto di un cambiamento delle regole successivo alla data del commesso reato.

Infine, appare contrastante con l'art. 117 perché l'aver il legislatore cambiato in itinere le regole sull'esecuzione della pena per taluni reati senza prevedere alcuna norma transitoria presenta tratti di non conformità con l'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quindi, con l'art. 117 della Costituzione, laddove si traduce per il condannato nel passaggio a sorpresa e non prevedibile, al momento della commissione del reato, alla sanzione con necessaria incarcerazione.

La prospettata questione è rilevante nel presente giudizio, potendo l'istante, in caso di dichiarata incostituzionalità, ottenere l'immediata sospensione dell'ordine di esecuzione, aprendosi per lui il termine di trenta giorni per proporre richiesta, da libero, di misure alternative alta detenzione per l'esecuzione della pena.

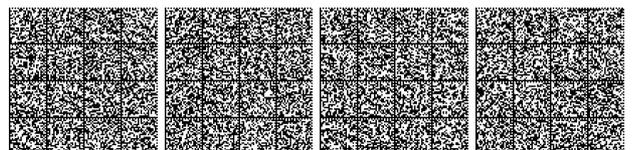
La Corte ritiene fondata anche la questione della dedotta illegittimità costituzionale dell'inclusione del delitto di cui all'art. 319 del codice penale tra quelli ostativi ai sensi del combinato disposto degli articoli 656, comma 9 del codice di procedura penale, *4-bis*, legge n. 345/75 e art. 6, lett. *b*), legge n. 3/2019.

Va precisato che in tale sede lo scrutinio attiene al solo profilo della costituzionalità della norma nella parte in cui non consente l'emissione dell'ordine di esecuzione con sospensione per trenta giorni onde consentire al condannato di proporre istanza di misura alternativa innanzi al Tribunale di sorveglianza.

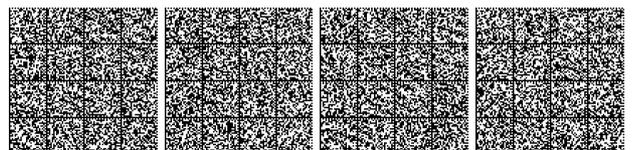
La Corte ritiene sul punto condivisibile la puntuale e completa motivazione dell'ordinanza resa dalla Corte di cassazione in data 18 giugno 2019 alla quale si fa espresso rinvio apparendo quelle considerazioni riferite al reato di peculato estensibili anche al reato di cui all'art. 319 del codice penale in scrutinio.

«L'inserimento, per quanto qui rileva, del delitto di peculato nella disposizione di cui all'art. *4-bis*, comma 1 impone, in particolare, di interrogarsi sulla idoneità di tale fattispecie di reato — presa in esame in rapporto esclusivamente al titolo — a sostenere la ragionevole formulazione (art. 3 della Costituzione) di quella sottostante presunzione legale di accentuata pericolosità sociale del suo autore che legittima l'iscrizione nel particolare catalogo, con tutto ciò che ne deriva in punto di limitazione della discrezionalità del momento giurisdizionale in sede di individualizzazione del percorso di espiazione della pena (art. 27 della Costituzione). La giurisprudenza della Corte costituzionale ha raggiunto, sul tema della verifica di ragionevolezza delle presunzioni legali di pericolosità, un consolidato assetto cui occorre — inevitabilmente — compiere riferimento.

La logica sottostante l'inserimento di una fattispecie di reato nella previsione di legge di cui all'art. *4-bis*, comma 1 ord. pen. risiede — in tesi — nella particolare connotazione di disvalore del fatto commesso dal condannato, tale da implicare, nella prospettiva seguita dal legislatore, la totale inaffidabilità del medesimo verso forme alternative di esecuzione della pena che pongano il destinatario in una condizione di possibile interazione con l'esterno — con sottrazione di tale giudizio alla discrezionalità del giudice in forza della scelta legislativa — salve le ipotesi, anch'esse formalizzate dalla legge, di avvenuta collaborazione con la giustizia (ai sensi dell'art. 58-*ter* ord. pen.) o di collaborazione impossibile o inesigibile (art. *4-bis*, comma 1-*bis*) previa verifica dell'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva. Dunque, la sottrazione alla ordinaria discrezionalità del giudice in tema di accesso a misure alternative tese alla risocializzazione (ai sensi dell'art. 47 ord. pen., la misura dell'affidamento in prova al servizio sociale può essere disposta solo lì dove il provvedimento favorevole contribuisca alla rieducazione del reo e assicuri la prevenzione dal pericolo che egli commetta altri reati) si muove tutta in un ambito di predeterminazione legislativa dei principali snodi del trattamento penitenziario, basata sul titolo del reato giudicato, in chiave di esclusione dell'accesso agli strumenti risocializzanti, salve ipotesi tipizzate correlate alla visibile attenuazione della pericolosità (tramite condotta collaborativa). Tale particolare assetto è comprensibile



essenzialmente in chiave storica, posto che la inversione di tendenza rispetto ai contenuti della legge numero 663 del 1986, con parziale ripristino — decreto-legge n. 152 del 13 maggio 1991, seguito dal decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 — del sistema di preclusioni parziali all'accesso alle misure alternative alla detenzione con sottostante presunzione di accentuata pericolosità (il che equivale ad affermare *ex lege* un consistente pericolo di reiterazione di condotte analoghe a quelle giudicate o comunque altamente lesive di beni giuridici di particolare rango) è correlata alla pervasività di fenomeni criminali di stampo mafioso o terroristico o comunque a reati espressivi di visibile contiguità a tali realtà criminali (la versione iniziale della disposizione individua esclusivamente le fattispecie associative di stampo mafioso, i reati aggravati dalla finalità o dal metodo mafioso, quelli commessi per finalità di terrorismo o eversione dell'ordinamento costituzionale, il sequestro di persona a scopo di estorsione, l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, e, su un livello di minore intensità della presunzione, le fattispecie di omicidio, rapina ed estorsione aggravata, la cessione di ingente quantità di sostanza stupefacente). Ciò ha contribuito a determinare una considerazione di non irragionevolezza di una simile tipologia di presunzione legale, espressa in più occasioni dal giudice delle leggi con valutazioni di compatibilità con i principi espressi dal testo dell'art. 27 della Costituzione, pur con delle rilevanti precisazioni tese ad evidenziare punti di perplessità circa la tecnica legislativa utilizzata, tesa a determinare automatismi limitativi di diritti in ragione del mero riferimento al titolo di reato. possono ritenersi fondate... In questo quadro appare certamente rispondente alla esigenza di contrastare una criminalità organizzata aggressiva e diffusa, la scelta del legislatore di privilegiare finalità di prevenzione generale e di sicurezza della collettività, attribuendo determinati vantaggi ai detenuti che collaborano con la giustizia. Non si può tuttavia non rilevare come la soluzione adottata, di inibire l'accesso alle misure alternative alla detenzione ai condannati per determinati gravi reati, abbia comportato una rilevante compressione della finalità rieducativa della pena. Ed infatti la tipizzazione per titoli di reato non appare consona ai principi di proporzione e di individualizzazione della pena che caratterizzano il trattamento penitenziario, mentre appare preoccupante la tendenza alla configurazione normativa di «tipi di autore», per i quali la rieducazione non sarebbe possibile o potrebbe non essere perseguita... L'esame della ragionevolezza complessiva della disposizione introduttiva del sistema delle presunzioni legali (che è qui l'aspetto di interesse, non essendo in alcun modo esaminabile il parametro della intervenuta collaborazione meno in sede di divieto di sospensione della esecuzione *ex art.* 656 del codice di procedura penale) ha sinora valorizzato — in un quadro ritenuto compatibile con i principi di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione — il concreto legame funzionale tra le particolari caratteristiche della condotta tipica della fattispecie considerata ostativa — ritenuta espressiva di un *humus* relazionale teso a permanere in epoca posteriore alla commissione del singolo fatto — e la scelta di limitare (fino al punto di escluderla) la discrezionalità del giudice sulla meritevolezza del singolo ad accedere agli strumenti di rieducazione alternativi. Sta di fatto che la disposizione in esame ha subito — nel corso degli anni — numerose novellazioni con costante accrescimento del catalogo di reati ritenuti fondanti — peraltro con diversificati modelli operativi, dal cui esame può prescindersi — la presunzione legale di pericolosità sociale. Senza pretesa di esaustività va detto che si è proceduto ad inserire progressivamente nella complessa architettura della disposizione i reati associativi finalizzati alla commissione di delitti contro la libertà individuale e alla commissione di reati di violenza sessuale (decreto-legge n. 341 del 2000) le associazioni finalizzate al contrabbando (legge n. 92 del 2001); le associazioni finalizzate alla immigrazione clandestina (legge n. 189 del 2002); le ipotesi di tratta, riduzione in schiavitù acquisto o alienazione di schiavi (legge n. 279 del 2002); le ulteriori ipotesi di prostituzione minorile, pornografia minorile ed altri reati sessuali (legge n. 38 del 2006); lo scambio elettorale politico mafioso; il favoreggiamento della immigrazione clandestina in quanto tale (legge n. 43 del 2015) sino all'attuale novellazione realizzata con legge n. 3 del 2019 tesa a ricomprendere, le ipotesi di cui agli articoli 314, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater* primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis* del codice penale. Ciò ha determinato — secondo autorevoli opinioni espresse in dottrina — la difficoltà di rintracciare nella sequenza accrescitiva un chiaro criterio selettivo capace di esprimere la ragionevolezza intrinseca della disposizione, aspetto di cui vi è traccia nella stessa espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nella decisione n. 32 del 2016 (intervenuta in tema di liberazione anticipata speciale) ove l'elenco dei reati da cui deriva la presunzione legale di pericolosità di cui all'art. 4-*bis* si definisce «complesso, eterogeneo e stratificato». La disposizione in esame si è di certo allontanata dall'originario modello di tutela della collettività dalla drammatica aggressività del fenomeno mafioso, tendendo ad assumere funzioni di norma-contenitore di fattispecie che di volta in volta si ritengono espressive di un consistente livello di pericolosità dell'autore, con prevalenza di finalità di prevenzione generale rispetto alle esigenze, di individualizzazione del trattamento. Ciò, ad avviso del Collegio, non può comportare — di per sé solo — un dubbio di ragionevolezza, trattandosi piuttosto di interrogarsi sui criteri di volta in volta adottati dal legislatore per selezionare le singole fattispecie e sul rispetto di canoni di logicità e di base empirica della singola scelta, fermo restando che va segnalato come nella scorsa legislatura siano stati approvati dal Parlamento più punti di legge delega — la legge n. 103 del 23 giugno 2017 — tendenti alla riconsiderazione complessiva delle preclusioni legali di pericolosità in sede di



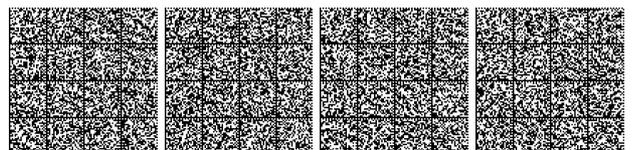
accesso alle misure alternative, con forte riduzione del margine operativo delle presunzioni e ri-affidamento al giudice del compito di valutare la sussistenza delle condizioni di utile ammissione (al comma 85: lettera *b*) revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti soggettivi sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità e in particolare per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale; *e*) eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato, nonché revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale). Il mancato esercizio, su tali aspetti, della delega, non ridimensiona — ai fini qui in rilievo — la valenza obiettiva di una ampia convergenza di opinioni circa la necessaria riconsiderazione organica del sistema delle presunzioni tradottasi in legge nel 2017. Ciò che rileva, per quanto sinora detto, al fine della proposizione del dubbio di legittimità costituzionale è la considerazione della esistenza o meno di una congrua base logico-empirica capace di sostenere la avvenuta qualificazione del delitto di peculato (oggetto del caso in esame) come fondante la descritta presunzione legale di accentuata pericolosità. Infatti per costante giurisprudenza della Corte costituzionale — ripresa e ribadita di recente nella sentenza n. 141 del 2019 (in specie, si veda il paragrafo 7.1 Cons. dir.) — l'individuazione dei fatti punibili, così come la determinazione della pena per ciascuno di essi, costituisce materia affidata alla discrezionalità del legislatore. Gli apprezzamenti in ordine alla «meritevolezza» e al «bisogno di pena» — dunque, sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa — sono per loro natura, tipicamente politici (v. sent. n. 95 del 2019 e n. 394 del 2006). Le scelte legislative in materia sono pertanto censurabili, in sede di sindacato legittimità costituzionale, solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio».

Tanto premesso, la Corte ritiene che la scelta di ricomprendere tra i reati ostativi quelli contro la PA, e in particolare l'art. 319 del codice penale, non sia sorretta da alcuno dei connotati idonei a sostenere una accentuata e generalizzata considerazione di elevata pericolosità del suo autore, trattandosi di condotta difficilmente inquadrabile in contesti di criminalità organizzata o evocativi di condizionamenti omertosi.

La presunzione legale di elevata pericolosità di «ogni» autore di simile condotta, che può anche essere isolata e episodica, espressa dalla legge n. 3 del 2019 pare dunque contrastare con la mera osservazione delle caratteristiche obiettive del tipo legale, chiave di dubbio circa il rispetto del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

L'apprezzamento concreto delle caratteristiche obiettive del fatto e della personalità dell'autore viene peraltro sottratto alla discrezionalità del Tribunale di sorveglianza (con anticipazione degli effetti pregiudizievoli in tema di libertà personale derivante dalla previsione di legge di cui all'art. 656, comma 9 del codice di procedura penale) finendo con il determinare il concreto pregiudizio al principio di individualizzazione della pena e del finalismo rieducativo di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione. La selezione delle fattispecie di reato «ostative» comporta l'attrazione dei condannati per tali fatti — al di là delle condizioni soggettive e dei profili di quantificazione concreta del trattamento sanzionatorio — in un sottosistema che nel rendere marginale la discrezionalità del giudice incide concretamente sulla dimensione rieducativa della pena, esaltandone — per converso — l'aspetto di prevenzione generale a fini di deterrenza. Simile assetto — ove non assistito da fondata base empirica della selezione — si ricollega esclusivamente ad un automatismo. Sul tema va dunque evidenziato che nel percorso di ragionata diffidenza del giudice delle leggi verso l'utilizzo di presunzioni legali di pericolosità, correlate alla commissione di uno specifico fatto di reato, si inserisce, di recente, il contenuto della decisione della Corte costituzionale n. 149 del 2018 (intervenuta sulla particolare previsione di cui all'art. 58-*quater*, comma 4, ord. pen.) nel cui ambito si è ribadito che la finalità rieducativa della pena è «ineliminabile» ed esige «valutazioni individualizzate», rese impossibili da rigidi automatismi legali da ritenersi contrastanti con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena.

Per tutte le ragioni sinora espresse va sollevata l'ulteriore questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, dell'art. 1, comma 6, lettera B della legge n. 3 del 9 gennaio 2019, nella parte in cui inserisce all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 il riferimento al delitto di cui all'art. 318 del codice penale. Va sospeso il procedimento, ai sensi dell'art. 23 legge n. 87 del 1953, e non può disporsi, contrariamente alle richieste difensive, la sospensione dell'ordine di esecuzione in quanto non prevista dalla norma in quanto si risolvrebbe in concreto con una inammissibile anticipazione del vaglio di costituzionalità di norme vigenti.



P. Q. M.

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

la Corte, pronunciando quale giudice dell'esecuzione, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera B della legge n. 3 del 9 gennaio 2019, nella parte in cui inserisce all'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 il riferimento al delitto di cui all'art. 319 del codice penale;

solleva, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a) del codice penale, come integrato dall'art. 4-bis, legge n. 354/1975, a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione ed, in particolare, l'art. 319 del codice penale tra quelli ostativi alla concessione del beneficio penitenziario di cui all'art. 4-bis legge 26 luglio 1975, n. 354, per contrasto con gli articoli 3, 25, comma 2, e 117 della Costituzione come integrato dall'art. 7 C.E.D.U., senza prevedere un regime transitorio che dichiarò applicabile la norma di cui all'art. 1, comma 6, lettera b), legge 9 gennaio 2019, n. 3 ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

Sospende il presente procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma il 30 ottobre 2019

Il Presidente estensore: ACERRA

20C00020

N. 10

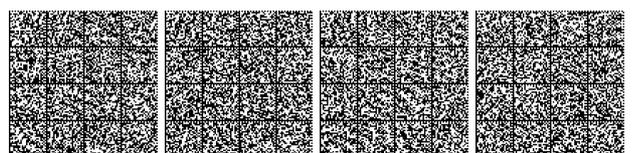
Ordinanza del 15 novembre 2019 della Corte d'appello di Roma sulle istanze proposte da C. M. e altri

Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione nei confronti delle persone condannate per il reato di cui all'art. 319 del codice penale, aggiunto dalla legge n. 3 del 2019 all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 tra i reati ostativi alla concessione di determinati benefici penitenziari.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), in relazione all'art. 319 del codice penale.

In via subordinata: Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione nei confronti delle persone condannate per il reato di cui all'art. 319, primo comma, del codice penale, aggiunto dalla legge n. 3 del 2019 all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 tra i reati ostativi alla concessione di determinati benefici penitenziari - Mancata previsione di un regime transitorio che dichiarò applicabile la novella ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), in relazione all'art. 319, primo comma, del codice penale.



CORTE DI APPELLO DI ROMA

La Corte di appello di Roma sez. III penale composta dai signori:

- 1) dott. Gianfranco Garofalo, Presidente rel. est.;
- 2) dott. Raffaele Montaldi, consigliere;
- 3) dott. Massimo Gustavo Mariani, consigliere;

Disposta la riunione per evidenti ragioni di connessione oggettiva dei procedimenti a margine segnati;

Riunita in Camera di consiglio, sciogliendo la riserva assunta all'udienza dell'11 novembre 2019, sentite le parti, ha emesso la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale e di contestuale sospensione del procedimento.

Proc. n. 1307/19 I.E.

Con richiesta, depositata in data 25 ottobre 2019, gli avvocati Filippo Dinacci e Fabio Viglione, difensori di C. M., nato a ... il ..., in atto detenuto presso la Casa circondariale di ..., in forza di ordine di esecuzione emesso dalla Procura generale presso la Corte di appello di Roma in data 22 ottobre 2019, chiedono dichiararsi nullo e/o inefficace l'ordine di esecuzione della pena o, comunque sospenderne gli effetti al fine di formulare richiesta di misura alternativa alla detenzione, o, ancora, in subordine, che la Corte di appello sollevi questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, lettera b), della legge n. 3/2019, entrato in vigore il 31 gennaio 2019, per contrasto con gli articoli 117, 7 CEDU e 25, comma 2, Cost., nella misura in cui se ne preveda l'applicazione ai fatti commessi in data anteriore all'entrata in vigore della legge, e sospenda, per l'effetto, l'esecuzione della pena detentiva in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

Proc. n. 1309/19 I.E.

Con richiesta, depositata in data 28 ottobre 2019, gli avvocati Filippo Dinacci e Antonio Ugo Palma, difensori di T. A., nato a ... il ..., in atto detenuto presso la Casa circondariale di ..., in forza di ordine di esecuzione emesso dalla Procura generale presso la Corte di appello di Roma in data 22 ottobre 2019, chiedono dichiararsi nullo e/o inefficace l'ordine di esecuzione della pena o, comunque sospenderne gli effetti al fine di formulare richiesta di misura alternativa alla detenzione, o, ancora, in subordine, che la Corte di appello sollevi questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b) della legge n. 3/2019, entrato in vigore il 31 gennaio 2019, per contrasto con gli articoli 117, 7 CEDU e 25, comma 2, Cost., nella misura in cui se ne preveda l'applicazione ai fatti commessi in data anteriore all'entrata in vigore della legge, e sospenda, per l'effetto, l'esecuzione della pena detentiva in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

Proc. n. 1310/19 I.E.

Con richiesta, depositata in data 25 ottobre 2019, l'avv. Lorenzo La Marca, difensore di S. M., nato a ... il ..., in atto detenuto presso la Casa circondariale di ..., in forza di ordine di esecuzione emesso dalla Procura Generale presso la Corte di appello di Roma in data 22 ottobre 2019, chiede, in via preliminare, ordinarsi la revoca o, in subordine dichiararsi inefficace l'ordine di esecuzione della pena o, comunque sospenderne gli effetti al fine di formulare richiesta di misura alternativa alla detenzione, o, ancora, in subordine, che la Corte di appello sollevi questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, lettera b), della legge n. 3/2019, entrato in vigore il 31 gennaio 2019, per contrasto con gli articoli 117, 7 CEDU e 25, comma 2, Cost., nella misura in cui se ne preveda l'applicazione ai fatti commessi in data anteriore all'entrata in vigore della legge, e sospenda, per l'effetto, l'esecuzione della pena detentiva in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

Proc. n. 1313/19 I.E.

Con richiesta, depositata in data 23 ottobre 2019, gli avvocati Francesca Aricò ed Enrico Bonizzoni, difensori di P. M., nato a ... il ..., chiedono di sospendere gli effetti dell'ordine di esecuzione emesso dalla Procura generale presso la Corte di appello di Roma in data 22 ottobre 2019, al fine di formulare richiesta di misura alternativa alla detenzione, evidenziando come una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 6, lettera b), della legge n. 3/2019, entrato in vigore il 31 gennaio 2019, non possa non rilevarne il contrasto con l'art. 25, comma 2, Cost., nella misura in cui se ne preveda l'applicazione ai fatti commessi in data anteriore all'entrata in vigore della legge;

Tanto premesso, letti gli atti,



O S S E R V A

Con sentenza resa il 22 ottobre 2019 la Corte di cassazione confermava la sentenza n. 10010/18 emessa da questa Corte di appello in data 11 settembre 2018 nella parte in cui, in parziale riforma della sentenza di primo grado:

C. M. veniva condannato alla pena di anni quattro e mesi sei di reclusione per il reato di cui all'art. 319 codice penale, oltre le spese e le pene accessorie, dovendo ancora espiare, in ragione del presofferto, la pena residua pari ad anni tre, mesi sette e giorni sei di reclusione;

T. A. veniva condannato alla pena di anni cinque di reclusione per il reato di cui all'art. 319 codice penale, oltre le spese e le pene accessorie, dovendo ancora espiare, in ragione del presofferto, la pena residua pari ad anni tre, mesi undici e giorni sedici di reclusione;

S. M. veniva condannato alla pena di anni quattro per il reato di cui all'art. 319 codice penale, oltre le spese e le pene accessorie, dovendo ancora espiare, in ragione del presofferto, la pena residua di cui al richiamato ordine di esecuzione;

Ritenuto, preliminarmente, che le istanze di sospensione dell'esecuzione così come proposte risultano ammissibili. Invero, a mente dell'art. 656 codice procedura penale, come modificato dalla legge n. 165/98, il pubblico ministero, fermo il dovere di emettere l'ordine di carcerazione per le pene detentive brevi, deve, contestualmente, sospendere l'esecuzione con separato provvedimento, assegnando al condannato un termine di trenta giorni per formulare richiesta di misure alternative. Ne consegue che, ove non sia adottato il provvedimento di sospensione, non essendo prevista la facoltà di proporre al pubblico ministero istanza di annullamento o di revoca dell'ordine di carcerazione legittimamente emesso, deve però essere consentito al condannato di rivolgere al giudice dell'esecuzione un'istanza di declaratoria di inefficacia temporanea del provvedimento che dispone la carcerazione, e ciò in applicazione analogica dell'art. 670 codice procedura penale (*cf.* Cassazione Sez. 1, sentenza n. 25538 del 10 aprile 2018 Cc. - dep. 6 giugno 2018 - Rv. 273105: «Il giudice dell'esecuzione non può annullare l'ordine di esecuzione emesso dal pubblico ministero senza il contestuale provvedimento di sospensione per pene detentive brevi, ma deve esclusivamente dichiararlo temporaneamente inefficace per consentire al condannato di presentare, nel termine di trenta giorni, la richiesta di concessione di una misura alternativa alla detenzione»; Cassazione sez. I, sentenza n. 2430 del 17 giugno 1999 - ud. del 23 marzo 1999, Kola; rv 213875);

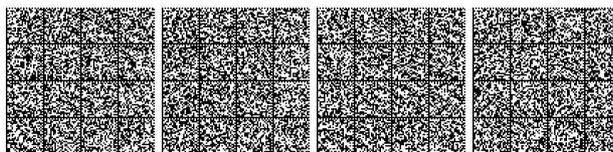
Tanto precisato, l'ordine di esecuzione di cui si invoca la sospensione afferisce a pena detentiva infraquadriennale inflitta per reato previsto attualmente dall'art. 4-bis legge n. 354/75 come ostativo alla applicazione di misure alternative alla detenzione a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 6, legge n. 3/2019, entrato in vigore il 31 gennaio 2019;

Al momento dell'emissione del suddetto ordine di carcerazione gli istanti si trovavano tutti in stato di libertà;

Tutti i difensori, richiamando copiosa giurisprudenza di merito e anche di legittimità nonché della CEDU, invocano l'adozione di un provvedimento di sospensione alla stregua di una interpretazione costituzionalmente orientata del precetto di cui all'art. 1, comma 6, della legge n. 3/2019 sotto il profilo della sua possibile interpretazione quale norma sostanziale più sfavorevole, inapplicabile retroattivamente a fatti — come nel caso di specie — commessi prima della sua entrata in vigore;

In subordine, in difetto delle condizioni per simile operazione ermeneutica, denunciano l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3, là dove ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione tra quelli «ostativi» ai sensi dell'art. 4-bis legge 26 luglio 1975, n. 354, senza prevedere un regime intertemporale e, in ogni caso, laddove, ha inserito alcuni reati contro la pubblica amministrazione, tra i quali quello di cui all'art. 319 codice penale, tra quelli ostativi ai benefici di cui all'art. 4-bis legge n. 354/1975 per contrasto con gli articoli 25, comma secondo, e 7 e 117 CEDU evidenziando che:

avendo riguardo al combinato disposto degli articoli 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale e 4-bis legge 26 luglio 1975, n. 354, in relazione al delitto di cui all'art. 319 codice penale (ormai irrevocabilmente ascritto agli imputati), inserito nel novero dei reati di cui allo stesso art. 4-bis in virtù della novella del 9 gennaio 2019, n. 3, non sia più possibile sospendere l'ordine di esecuzione ai fini della richiesta di misure alternative alla detenzione in stato di libertà. In assenza di una disposizione transitoria regolativa dei limiti temporali di applicazione della nuova disciplina, l'emissione dell'ordine di carcerazione è pertanto «obbligata», con una modifica peggiorativa del trattamento penitenziario. Modifica peggiorativa «a sorpresa» atteso che, al momento in cui è stato commesso il reato, ... poteva ragionevolmente confidare che la sanzione sarebbe rimasta nei limiti di operatività delle misure alternative. Evidenzia, pertanto, come tale modifica *in itinere* delle «regole del gioco», in quanto del tutto imponderabile all'atto della commissione del reato, si ponga in evidente contrasto con l'art. 7 CEDU, come interpretato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo in situazioni analoghe — rilevante ai fini dell'art. 117 Cost. —, là dove viola il principio dell'affidamento quanto alla prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie (v. per tutte Grande Camera 21 dicembre 2013, Del Rio Prada e. Spagna).



Evidenzia la Corte come, nella motivazione che segue, saranno riportate intere parti dell'ordinanza emessa dalla I Sezione della Corte di appello di Palermo in data 23 maggio 2019, il cui contenuto si condivide integralmente.

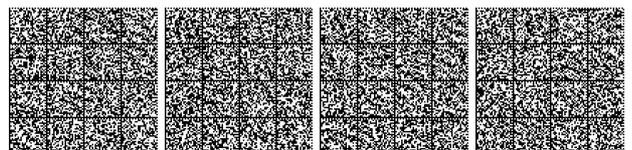
Ritiene la Corte di non potere accedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata del combinato disposto di cui agli articoli 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale e 4-*bis* legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'art. 1, comma 6, legge 9 gennaio 2019, n. 3.

Invero, avuto riguardo al «diritto vivente», quale si connota alla luce del diritto positivo e della lettura giurisprudenziale fino ad ora consolidata a seguito della decisione delle Sezioni Unite del 2006, le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione, non riguardando l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, ma soltanto le modalità esecutive della stessa, sono da considerarsi norme penali processuali e non sostanziali. Pertanto sono soggette — in assenza di una specifica disciplina transitoria — al principio *tempus regit actum* e non alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo dall'art. 2 codice penale e dall'art. 25 Cost. (Sez. U n. 24S61 del 30 maggio 2006, pubblico ministero in proc. A., Rv. 233976.; Sez. 1, n. 46649 dell'11 novembre 2009, Nazar, Rv. 245511; Sez. 1, n. 11580 del 5 febbraio 2013, Schifato, Rv. 2SS310. Da ultimo; VI Sez. Pen. n. 535 del 143.2019).

Tale principio trova conferma in una decisione della Corte costituzionale, intervenuta con riferimento alle misure alternative in corso al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 152 del 1991, la quale, pur osservando che la tesi che afferma che il principio di irretroattività è dettato, oltre che per la pena, anche per le disposizioni che ne regolano l'esecuzione «potrebbe meritare una seria riflessione», tuttavia ha chiarito che «anche in materie non soggette al principio di irretroattività della legge, (...) la vanificazione con legge successiva di un diritto positivamente riconosciuto da una legge precedente non può sottrarsi al necessario scrutinio di ragionevolezza», con ciò assumendo che la norma valutata — proprio l'inserimento della ostatività — non sia soggetta al principio di irretroattività (*cf.* Corte costituzionale 306/93; anche Corte costituzionale 376/97 ha affermato il medesimo principio rispetto all'applicazione del regime di cui all'art. 41-*bis* OP ai reati commessi prima della sua entrata in vigore espressamente precisando che: «... Il principio di irretroattività non si può estendere a provvedimenti che non incidono sulla qualità e quantità della pena, ma solo sulle modalità di esecuzione della pena o della misura detentiva, nell'ambito delle regole e degli istituti che appartengono alla competenza dell'amministrazione penitenziaria»). Il principio va ribadito in questa sede, pur non revocandosi in dubbio che, nella più recente giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, ai fini del riconoscimento delle garanzie convenzionali, i concetti di illecito penale e di «pena» abbiano assunto una connotazione «antiformalista» e «sostanzialista», privilegiandosi alla qualificazione formale data dall'ordinamento, la valutazione in ordine al tipo, alla durata, agli effetti nonché alle modalità di esecuzione della sanzione o della misura imposta (caso Del Rio Prada contro Spagna del 21 ottobre 2013).

Ed invero, sotto diverso aspetto, si pone in luce come la novella normativa, nel modificare le modalità di esecuzione della pena — tradizionalmente ritenute avere valenza meramente processuale — abbia nondimeno inciso direttamente sul contenuto afflittivo della pena e quindi sulla stessa «natura della sanzione», di fatto tramutata da «alternativa» in «detentiva». Tenuta presente l'impostazione «sostanzialistica» ed «antiformalista» ormai affermatasi nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione ad istituti che presentano marcati tratti di analogia con il peculiare regime esecutivo imposto per i reati di cui al citato art. 4-*bis* (richiamata nuovamente la decisione della Grande Camera del 21 dicembre 2013, Del Rio Prada e. Spagna), i mutamenti con effetti concretamente peggiorativi sul regime della sanzione inflitta, devono ritenersi avere natura, non processuale, ma sostanziale, con conseguente inapplicabilità retroattiva; infine, profili di incostituzionalità si possono ravvisare nello stesso inserimento nel novero dei reati soggetti allo speciale regime di cui al citato art. 4-*bis* dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, in quanto in chiaro contrasto con la funzione rieducativa della pena.

Ciò posto, ritiene la Corte che vada, in linea principale, esaminata la questione, rivestente carattere assorbente, della dedotta illegittimità costituzionale dell'inclusione del delitto di cui all'art. 319, codice penale tra quelli ostativi ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 656, comma 9 c.p.p., 4-*bis* legge n. 354/1975 e 1, comma 6, lettera *b*), legge n. 3/2019. Va precisato che occorre distinguere i due piani (quello delle modifiche delle condizioni per l'accesso alle misure alternative e quello della sospensione dell'ordine di esecuzione per consentire la richiesta delle misure alternative stando fuori dal carcere), piani distinti che non devono essere confusi, in quanto, in questa sede, non possono essere fatte valere richieste o questioni di incostituzionalità dell'art. 4-*bis* ord. pen. poiché il giudice dell'esecuzione non è competente in materia di applicazione dei benefici penitenziari [vedi per tutte Cassazione Sez. 1, sentenza n. 24106 del 26 maggio 2009: «... la competenza all'applicazione delle misure alternative alla detenzione, in ipotesi di soggetto che fruisca della sospensione della pena, appartiene al Tribunale di sorveglianza del luogo ove ha sede l'ufficio del pubblico ministero preposto all'esecuzione, in forza della regola posta dall'art. 656, comma sesto, codice di procedura penale, la quale deve ritenersi speciale rispetto al principio generale di cui all'art. 677 stesso codice ...»], ma possono,



di contro, essere proposte richieste o essere sollevate questioni di incostituzionalità dell'art. 656, comma 9, codice di procedura penale, essendo pacificamente competenza del giudice di esecuzione decidere se l'ordine di esecuzione possa essere dichiarato temporaneamente inefficace per consentire il deposito dell'istanza di misura alternativa (vedi per tutte Cassazione Sez I del 13 ottobre 2008 n. 41592 ma anche Cassazione Sez I 852/1998: «... ove, pur essendovi tenuto il P.M. non provveda a sospendere o a far cessare l'esecuzione dell'ordine di carcerazione a seguito dell'istanza di affidamento in prova terapeutico, il richiedente può far valere eventuali doglianze mediante incidente di esecuzione, trattandosi di questione che investe il titolo esecutivo ... e il G.E. resta investito di un controllo limitato alla verifica del corretto esercizio del potere attribuito al P.M.»).

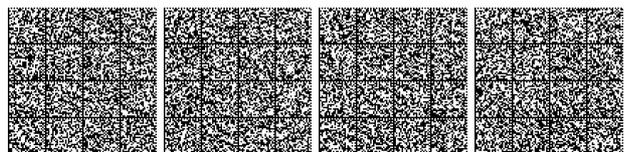
Tanto puntualizzato, escluso che possa procedersi ad una lettura costituzionalmente orientata della norma, non sostenibile alla luce del granitico orientamento innanzi richiamato — e che pure questa Corte fa proprio — sulla natura processuale della norma in questione (vedi, per ultima, anche la recente ordinanza n. 1992/2019 con la quale la Corte di cassazione, nel sollevare il problema della costituzionalità della norma di cui alla legge n. 3/2019, ha ribadito l'orientamento consolidato che ritiene la norma in questione di natura processuale), risulta rilevante nel presente procedimento e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale come integrato dall'art. 4-*bis* legge 26 luglio 1975, n. 354, a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione, tra quelli ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari e, nella specie, dalla possibilità di richiedere — per una pena contenuta nei quattro anni — le misure alternative alla detenzione ai sensi dell'art. 4-*bis*, legge 26 luglio 1975, n. 354, per contrasto con gli articoli 3 e 27, comma 3 Cost.

Va premesso che si ritiene sussistere in capo a questa Corte territoriale la legittimazione a proporre l'incidente di costituzionalità, essendo chiamata ad esercitare una effettiva ed attuale *potestas decidendi* proprio in relazione alla norma sospettata di incostituzionalità, emettendo all'esito un giudizio potenzialmente definitivo del procedimento. Invero, tenuto conto della natura processuale della norma, con riferimento al reato ascritto agli odierni istanti, la cui condanna è divenuta irrevocabile il 22 ottobre 2019, ossia dopo l'entrata in vigore della novella 3/2019, è stato emesso ordine di esecuzione della pena detentiva e non è possibile disporre la sospensione dell'esecuzione ai sensi del combinato disposto dell'art. 656, comma 9, cod. proc. pen. in base all'art. 4-*bis* ord. penit. (come novellato nel gennaio 2019). Ne consegue che, se la denunciata norma venisse dichiarata incostituzionale, tutti i condannati istanti potrebbe ottenere l'invocato provvedimento di sospensione dell'ordine di carcerazione. Diversamente, non sarebbero ammessi a fruire di tale beneficio. Esiste, dunque, un chiaro collegamento giuridico fra norma della cui costituzionalità si dubita e *regiudicanda* all'esame di questo giudice, tale che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, che avrebbe ricadute immediate e dirette sulla decisione.

Parimenti, deve ritenersi sussistere la non manifesta infondatezza della questione proposta.

Si evidenziano, invero, profili di contrasto con il principio di ragionevolezza/eguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto la scelta legislativa di inserire il menzionato reato contro la pubblica amministrazione nel regime di cui all'art. 4-*bis* ord. pen. implica l'estensione al delitto di cui all'art. 319 codice penale, di una peculiare «presunzione di pericolosità che concerne i condannati per i delitti compresi nel catalogo», che, tuttavia, pare prevalere «irragionevolmente» sull'istanza rieducativa (art. 27/3 Cost.) che l'accesso a misura extramuraria senza osservazione in carcere si impegna appunto a preservare. In particolare, la novella, inserendo, tra gli altri, il delitto di cui all'art. 319, codice penale, come ostativo alla possibilità di accesso da liberi alle misure alternative alla detenzione, da luogo ad un trattamento normativo differenziato di situazioni da reputarsi uguali, quanto alla finalità intrinseca alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva e alle garanzie apprestate in ordine alle modalità di incisione della libertà personale del condannato, senza che sussistano adeguati indicatori che possano giustificare l'eccezione.

Inoltre, tale ostatività sembra contrastare con il principio costituzionale di cui all'art. 27, comma III Cost., ossia con la finalità rieducativa della pena nella precipua prospettiva di una indebita compressione di tale principio e del principio dei «minimo sacrificio necessario» che limita il ricorso alla massima sanzione custodiale, in quanto priva di alcuna indicazione specifica che avvalorino la necessità di un forzoso «assaggio di pena» e di una previa osservazione in carcere. Così esposta la questione, giova, ricordare che, di recente, con ordinanza del 20 novembre 2018 n. 57913, la Suprema Corte di cassazione, accanto ad una serie di profili inerenti la stessa natura dell'art. 4-*bis* OP e le peculiarità del permesso premio (beneficio richiesto nel caso specifico), richiamando una parte della giurisprudenza costituzionale che ha falcidiato le presunzioni assolute di cui all'art. 275, comma 3, codice di procedura penale, con particolare riferimento ai reati di concorso esterno e finalisticamente mafiosi, ha sostanzialmente evidenziato come tale decisione, insieme a quelle di segno analogo per altre tipologie di reato, ha portato alla riformulazione della norma ad opera della legge n. 47 del 2015. Gli interventi citati hanno un filo conduttore comune: l'affermazione secondo cui le presunzioni assolute devono essere giustificate — per essere conformi al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. — da



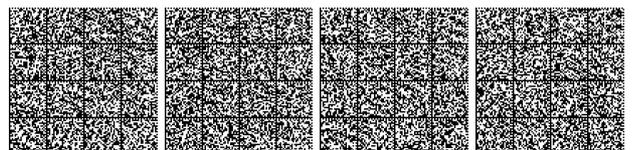
peculiari profili di pericolosità («le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*»: cfr. Corte costituzionale n. 139/2010).

La Corte costituzionale ha esplicitamente rimarcato che ciò che «vulnera i parametri costituzionali richiamati non è la presunzione in sé, ma il suo carattere assoluto, che implica una indiscriminata e totale negazione di rilevanza al principio del “minore sacrificio necessario”. La previsione, invece, di una presunzione solo relativa di adeguatezza della custodia carceraria — atta a realizzare una semplificazione del procedimento probatorio, suggerita da aspetti ricorrenti del fenomeno criminoso considerato, ma comunque superabile da elementi di segno contrario — non eccede i limiti di compatibilità costituzionale, rimanendo per tale verso non censurabile l'apprezzamento legislativo circa la ordinaria configurabilità di esigenze cautelari nel grado più intenso» (vds. sentenze n. 110 del 2012, n. 331, n. 231 e n. 164 del 2011 e n. 265 del 2010). Dunque, i giudici delle leggi sono pervenuti a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, «nella parte in cui — nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis codice penale o al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure. Nell'apprezzamento di queste ultime risultanze, il giudice dovrà valutare gli elementi specifici del caso concreto, tra i quali l'appartenenza dell'agente ad associazioni di tipo mafioso ovvero la sua estraneità ad esse».

Indubbiamente, sussiste un ampio margine rimesso alla discrezionalità legislativa nell'identificare peculiari situazioni che suggeriscano di imporre un periodo di carcerazione in attesa che l'organo competente decida sulla misura alternativa, in ragione — appunto — della particolare pericolosità sottesa a taluni reati e posta a fondamento della ragione ostativa alla sospensione dell'ordine di esecuzione.

La questione, dunque, è se tale presunzione di pericolosità sia, per l'ipotesi oggetto del presente incidente di esecuzione, irragionevole (cfr. Corte costituzionale 265/2010). In tal senso è stato reiteratamente affermato che la mera gravità astratta del reato o il particolare rango del bene giuridico — così come ragioni di particolare allarme sociale ovvero intenti general-preventivi — non possono essere di per sé indici di pericolosità vevoli a fondare la presunzione di adeguatezza della custodia cautelare, come a più riprese evidenziato dalla Corte costituzionale né — per quanto sopra detto circa la comunanza del presupposto — possono fondare la medesima presunzione in sede esecutiva. Invero, la medesima *ratio* aveva ispirato il legislatore delegato della riforma dell'ordinamento penitenziario, proprio nella riformulazione (in senso riduttivo e dunque diametralmente opposto all'attuale tendenza) dell'art. 4-bis O.P.

In proposito, nella relazione illustrativa dell'elaborato della Commissione Orlando, si evidenziava come solo eliminando gli «automatismi» e le «preclusioni impeditive o ritardanti l'avvio di un percorso trattamentale individualizzante in ragione del titolo di reato e delle caratteristiche personali del condannato, possono evitarsi profili di illegittimità costituzionale», giustificandosi eventuali deroghe solo per «I casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque (per) le condanne per i delitti di mafia e terrorismo, ai quali possono essere assimilati — quali espressioni degli altri “casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati” — anche le altre fattispecie già inserite nel primo comma, limitando gli spazi applicativi delle preclusioni, però, alle sole ipotesi associative e ai soggetti che rivestano un ruolo apicale in seno al sodalizio, fatta eccezione per alcuni delitti già annoverati nell'elencazione del comma 1, che, per loro struttura, implicano l'esistenza di profili organizzativi. Il riferimento ultimo è ai delitti di cui all'art. 600 (Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù), 600-bis, comma 1, (Prostituzione minorile), 601 (Tratta di persone), 609-octies (Violenza sessuale di gruppo) del codice penale, tutti connotati, al di là dell'aspetto formale di tipo monosoggettivo, di una sostanziale conformazione plurisoggettiva, ora per il riferimento a modalità organizzative che evocano la compartecipazione di più soggetti, ora per l'apprezzamento casistico della corrispondente fenomenologia criminale». La soluzione legislativa non è irragionevole solo se amplia l'orbita applicativa dell'art. 4-bis, comma 1, O.P. secondo parametri di selezione oggettivi, tratti dalla disciplina esistente — ossia da scelte di politica criminale già compiute dal legislatore — e da ragioni di ordine logico-sistematico, che puntano a riportare il meccanismo ostativo alla sua ispirazione originaria. Invero, il rigido divieto di accesso ai benefici extramurari è stato introdotto, da un lato, per impedire che il potenziale fruitore venga riassorbito nelle organizzazioni criminali di appartenenza in caso di concessione di spazi di libertà; dall'altro, per incentivare la collaborazione con la giustizia, elemento considerato indispensabile per debellare consorterie altrimenti impenetrabili. Presupposto giustificante la netta preclusione disciplinata al comma I risiede in una presunzione di stabilità del legame criminoso, accompagnata dal forte rischio di riaccoppiamento dei contatti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, richiamato a più riprese dall'art. 4-bis



O.P. come cardine del regime derogatorio. Nelle ipotesi «di prima fascia» questo rischio deve essere di intensità tale da giustificare una presunzione superabile solo mediante una proficua collaborazione, unico indice in grado, per legge, di sancire il distacco definitivo dal sodalizio di appartenenza. Dunque, la *ratio* del meccanismo preclusivo di cui all'art. 4-*bis* ha assolto, fin dalla sua introduzione, alla funzione di individuare puntualmente una serie di fattispecie delittuose considerate di particolare allarme sociale, per riconnettervi una disciplina del trattamento penitenziario derogatoria rispetto a quella ordinaria, sulla base dell'assunto che la lotta ad alcune gravi forme di criminalità sia efficacemente conducibile (anche) sul piano esecutivo della pena.

Se così è, solo laddove la scelta legislativa sia conforme a tale spirito la disposizione novellata può essere immune da censure di irragionevolezza.

A tal proposito va ricordato che, nel tempo, la giurisprudenza costituzionale, elaborata in sede cautelare, ha imposto al legislatore di non creare doppi binari fondati sul mero allarme sociale, bensì su «ragioni giustificanti chiaramente riconoscibili». Per contro, con l'art. 1, comma 6, lettera *b*) della legge 9 gennaio 2019, n. 3 — evocativamente definita «legge spazzacorrotti» — il legislatore ha sancito l'ingresso del delitto di cui all'art. 319, codice penale, e di altri delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione nel novero dei reati ostativi di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, legge n. 354/1975, integrante l'art. 656 codice di procedura penale per effetto del quale gli autori dei delitti ivi contemplati sono esclusi dall'accesso alla quasi totalità dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione, a meno che non abbiano collaborato con la giustizia ai sensi dell'art. 58-*ter* ord. penit. o, in virtù delle innovazioni apportate dalla legge in commento, «a norma dell'art. 323-*bis*, secondo comma, del codice penale». Si tratta di una scelta che evidenzia una tendenza legislativa all'ampliamento degli automatismi preclusivi fondati su presunzioni assolute di pericolosità sociale, tendenza che, per quanto concerne la materia penitenziaria, trova il suo terreno di elezione e punto di emersione principale proprio nel regime di cui all'art. 4-*bis* O.P.

Nella Relazione introduttiva al d.d.l. n. 1189, presentato alla Camera dei deputati il 24 settembre 2018, in Atti parl. - Camera dei deputati, pp. 1-2, la scelta legislativa trova questa testuale spiegazione: «Il livello di corruzione percepita nel settore pubblico è molto alto [...]. Recenti studi e pubblicazioni, indagini e procedimenti penali per fatti di corruzione gravissimi e sistematici (alcuni dei quali hanno avuto anche vasta eco mediatica) mostrano come la corruzione e gli altri reati contro la pubblica amministrazione siano delitti seriali e pervasivi, che si traducono in un fenomeno endemico, il quale alimenta mercati illegali, distorce la concorrenza, costa alla collettività un prezzo elevatissimo, in termini sia economici, sia sociali. Non va sottovalutato, infatti, che la distorsione delle funzioni amministrative altera i meccanismi della competizione fra imprese e fra individui, favorendone alcune o alcuni a danno di altri, a prescindere dalle effettive qualità imprenditoriali o professionali dei soggetti coinvolti. Ne risultano danneggiate complessivamente l'economia, la crescita culturale e sociale del Paese, l'immagine della pubblica amministrazione e la fiducia stessa dei cittadini nell'azione amministrativa». Ebbene, tale scelta legislativa con i suoi accennati caratteri estensivi del regime preclusivo previsto nell'art. 4-*bis* O.P. richiamato, per quel che rileva in questa sede, dall'art. 656 c.p.p. sembra muoversi in direzione contraria rispetto ai recenti orientamenti manifestati sul punto dalla Corte costituzionale, la quale ha gradatamente eroso la severità delle preclusioni direttamente imposte dall'art. 4-*bis* o a questo indirettamente connesse.

Le censure di illegittimità costituzionale della norma hanno avuto quale principio base di riferimento la violazione del principio rieducativo della pena ex art. 27, comma 3 Cost. In proposito, con la sentenza n. 306 del 1993, la Corte, pur salvando la disciplina dettata dall'art. 4-*bis* in base alla c.d. teoria della polifunzionalità della pena, ha tuttavia sottolineato — limitatamente alla possibilità di revoca delle misure alternative concesse prima dell'entrata in vigore della regolamentazione restrittiva — l'irragionevolezza del requisito della collaborazione, definito pacificamente quale «uno strumento di politica criminale e non [...] un indice di colpevolezza o criterio di individualizzazione del trattamento».

Anche nelle pronunce 504/1995 e 137/1999 in tema di permessi premio, nonché 445/1997 in materia di semilibertà, i giudici costituzionali hanno valorizzato il principio rieducativo, sul versante della progressività del trattamento, affermando che il diniego di un beneficio non può essere motivato sulla base dell'assenza di collaborazione, a fronte di un percorso rieducativo già in essere al momento di entrata in vigore della disciplina di cui all'art. 4-*bis*.

Il meccanismo preclusivo previsto dall'art. 4-*bis*, comma 1, è stato avallato, invece, dalla sentenza 9-24 aprile 2003, n. 135 dalla Corte costituzionale sulla base dell'asserita assenza di qualsiasi automatismo: ad avviso della Corte, infatti, «la preclusione prevista dall'art. 4-*bis*, comma 1 [...] dell'ordinamento penitenziario non [sarebbe] conseguenza che discende automaticamente dalla norma censurata, ma deriverebbe] dalla scelta del condannato di non collaborare, pur essendo nelle condizioni per farlo: tale disciplina non precluderebbe] pertanto in maniera assoluta l'ammissione al beneficio, in quanto al condannato è comunque data la possibilità di cambiare la propria scelta» (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza 9-24 aprile 2003, n. 135).

Ed ancora, con la sentenza 239/2014, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, nella parte in cui non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari ivi previsto la detenzione domiciliare



speciale di cui all'art. 47-*quinquies*, nonché, per identità di *ratio*, la detenzione domiciliare contemplata all'art. 47-*ter*, comma 1, lettera a e b; in maniera speculare, la sentenza 76/2017 ha censurato l'art. 47-*quinquies*, comma I-*bis*, laddove preclude alle «matri condannate per taluno dei delitti di cui all'art. 4-*bis*» la possibilità di espriare la frazione di pena prevista dal comma 1 presso un istituto a custodia attenuata o altro luogo di privata dimora, al fine di provvedere alla cura e assistenza dei figli minori degli anni dieci.

In entrambe le occasioni i giudici costituzionali hanno ritenuto prevalente l'interesse del minore, protetto dagli articoli 29, 30 e 31 Cost., sulla necessità di difesa sociale cui è invece preposta la disciplina preclusiva. Ciò — si badi bene — non in virtù di un'apodittica asserzione di superiorità dell'uno sull'altra, bensì proprio a causa dell'irragionevolezza della presunzione assoluta e del conseguente automatismo preclusivo, che escluderebbero a priori qualsiasi bilanciamento tra valori contrapposti. L'orientamento così delineato è stato, poi, riconfermato nelle ultime pronunce numeri 149 e 174 del 2018, aventi a oggetto rispettivamente i meccanismi preclusivi di cui agli articoli 58-*quater*, comma 4 e 21-*bis* ord. penit., entrambi connessi all'art. 4-*bis*: la Corte è pervenuta, con queste ultime sentenze, a dichiarare nuovamente l'illegittimità di due automatismi fondati sulla assoluta presunzione di pericolosità sociale di cui all'art. 4-*bis*, in quanto contrastanti con alcuni — a questo punto preminenti — principi costituzionali. Di cruciale importanza sono, in particolare, alcuni passaggi argomentativi della sentenza 149/2018, in cui la Corte ha censurato la norma di cui all'art. 58-*quater* per violazione dell'art. 27, comma 3 Cost., mettendo in luce il ruolo cardine svolto dai benefici contemplati dall'art. 4-*bis*, comma 1, nell'ottica del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa», della quale, peraltro, «il principio della progressività trattamentale e flessibilità della pena costituiscono diretta attuazione».

Ad avviso dei giudici costituzionali, la preclusione in base alla quale i condannati per sequestro di persona a scopo di terrorismo, di eversione o di estorsione (articoli 289-*bis* e 630 codice penale) che abbiano cagionato la morte del sequestrato «non sono ammessi ad alcuno dei benefici indicati nel comma 1 dell'art. 4-*bis* se non abbiano effettivamente espriato almeno i due terzi della pena irrogata o, nel caso dell'ergastolo, almeno ventisei anni», impedisce l'individualizzazione del trattamento e oblitera, di conseguenza, «il principio della non sacrificabilità della funzione rieducativa sull'altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena». Dunque, deve concludersi che l'orientamento più recente esprime un'evidente tendenza della Corte a restringere le preclusioni legate ai reati ostativi.

Anche la Suprema Corte di cassazione si è mossa nel medesimo senso.

Si intende fare riferimento alle ordinanze con le quali i giudici del Supremo Collegio hanno sollevato questione di legittimità costituzionale, rispettivamente: dell'art. 4-*bis*, comma 1 ord. penit. per contrasto con gli articoli 3 e 27 Cost., nella parte in cui non esclude dal novero dei reati ostativi di prima fascia il sequestro di persona a scopo di estorsione ex art. 630 codice penale, qualora il fatto sia stato riconosciuto di lieve entità, attesa l'irragionevolezza della presunzione di elevata pericolosità sociale questo specifico caso; dell'art. 4-*bis*, comma 1, per violazione degli articoli 3 e 27 Cost., nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni ivi previste, che non abbia collaborato con la giustizia ai sensi dell'art. 58-*ter* ord. penit., possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio; infine, dell'art. 58-*ter*, comma I-*bis* ord. penit., per contrasto con gli articoli 3, comma 1 e 27, comma 1 e 3 Cost., nella parte in cui prevede che tale disposizione non si applica ai condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis*.

Dunque, se la finalità rieducativa della pena assume carattere precipuo nella fase di esecuzione, indubbiamente le scelte ampliative del regime di rigore di cui all'art. 4-*bis* che il legislatore ha da ultimo compiuto con la legge n. 3/2019 suscitano seri dubbi di legittimità costituzionale.

In particolare, gli argomenti impiegati nella sentenza 149/2018 manifestano una netta presa di posizione nel senso della prevalenza della finalità rieducativa rispetto alle altre funzioni della pena. Ne discende la censurabilità di qualsiasi meccanismo legislativo che, attraverso preclusioni assolute sostitutive di qualsiasi valutazione individualizzata della personalità e della pericolosità sociale, sacrifichi eccessivamente il principio rieducativo al fine di soddisfare esigenze punitive ulteriori che, per quanto legittime, sono in ogni caso recessive a fronte della garanzia di cui all'art. 27 Cost.

Proprio queste argomentazioni, hanno trovato, peraltro, riscontro nella più recente giurisprudenza costituzionale, ove si è rimarcato che «l'esito dello scrutinio di legittimità» sulle ipotesi di disallineamenti tra la sospensione dell'ordine di esecuzione e la possibilità di fruire dell'affidamento in prova «dipende [...] dall'adeguatezza degli indicatori che nella visione del legislatore dovrebbero opporsi all'esigenza della coerenza sistematica, fino a poter prevalere su di essa» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 41 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 5, codice di procedura penale, riscontrando non «un mero difetto di coordinamento» bensì un difetto di ragionevolezza — e dunque una violazione dell'art. 3 Cost. — nel mancato adeguamento legislativo — del termine previsto per sospendere l'ordine di esecuzione della pena detentiva, in modo da renderlo corrispondente al termine di concessione dell'affidamento in prova allargato (quattro anni); mancato adeguamento operato «senza alcuna ragione giustificatrice,



dando luogo a un trattamento normativo differenziato di situazioni da reputarsi uguali, quanto alla finalità intrinseca alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva e alle garanzie apprestate in ordine alle modalità di incisione della libertà personale del condannato».

Così la citata sentenza n. 41 del 2018, sottolineando ancora — appunto con riferimento all'affidamento in prova al servizio sociale — che «[l]a natura servente dell'istituto [...] lo espone a profili di incoerenza normativa ogni qual volta venga spezzato il filo che lega la sospensione dell'ordine di esecuzione alla possibilità riconosciuta al condannato di sottoporsi ad un percorso risocializzante che non includa il trattamento carcerario».

Alla stregua di tali argomenti, ritiene questa Corte che possa giungersi a rilevare un difetto di ragionevolezza nell'inclusione, rilevante — in questa sede — ai fini della non sospensibilità dell'ordine di esecuzione emesso nei confronti degli odierni istanti del delitto di cui all'art. 319, codice penale, attratto ora nell'orbita dell'art. 4-bis ord. pen.

Nessun particolare indicatore segnala la necessità di abbandonare «l'obiettivo di risparmiare il carcere al condannato», segnalato come prioritario dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 569 del 1989 e perseguito «al massimo grado» dal legislatore sin dalla legge n. 165 del 1998, consentendo a chi si trovava in stato di libertà la possibilità di accedere all'affidamento in prova, ossia una misura «specificamente pensata per favorire la risocializzazione fuori dalle mura del carcere».

Di qui la possibile violazione dell'art. 3 Cost., anche nella precipua prospettiva di una indebita compressione del principio rieducativo (art. 27/3 Cost.), e del principio del «minimo sacrificio necessario» che limita il ricorso alla massima sanzione custodiale.

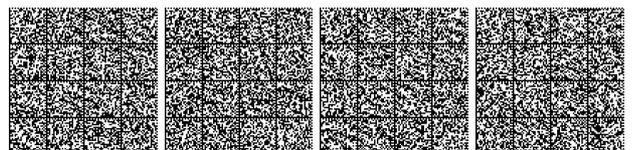
La deroga ad una simile scelta, dunque, è deroga al principio rieducativo, e come tale — per essere ammissibile — deve trovare fondamento in una valutazione capace di giustificare l'eccezione alla luce della necessaria tutela di valori di pari rilievo costituzionale, appunto «nei limiti della ragionevolezza».

Ora, nella scelta di ricomprendere tra i reati «ostativi» i menzionati reati contro la pubblica amministrazione, ed in particolare l'art. 319 codice penale, non pare possibile rintracciare — tra gli interessi perseguiti dal legislatore e contrapposti all'istanza rieducativa — altre valutazioni che non siano di schietto ordine general-preventivo e di mera «deterrenza», nulla avendo a che fare la misura — e il periodo di «osservazione» intramuraria — con peculiarità trattamentali imposte dalle connotazioni strutturali del reato in rilievo (e/o delle relative tipologie di autore), alla stregua di quanto sopra esposto. Giova ricordare, a supportare tale argomentare, che la Corte costituzionale, in una recente pronuncia in tema di ergastolo, ha espressamente affermato il «principio della non sacrificabilità della funzione rieducativa sull'altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena», prima fra tutte la funzione general-preventiva, posto che tale «pur legittima» finalità non può «nella fase di esecuzione della pena, operare in chiave distonica rispetto all'imperativo costituzionale della funzione rieducativa della pena medesima, da intendersi come fondamentale orientamento di essa all'obiettivo ultimo del reinserimento del condannato nella società» (così la sentenza n. 149 del 2018, punto 7, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 4, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui esclude dai benefici indicati dall'art. 4-bis, comma 1, legge cit., i condannati all'ergastolo per il delitto di cui all'art. 630 codice penale — e per il delitto di cui all'art. 289-bis codice penale — che abbiano cagionato la morte del sequestrato, ove non abbiano raggiunto la soglia dei ventisei anni di pena concretamente espiata; decisione che dunque riconosce «l'inderogabilità» dell'unica finalità della pena enunciata nella Costituzione).

Ed in questa prospettiva è dunque apprezzabile il contrasto con l'art. 27/3 Cost., nel prisma della valutazione di ragionevolezza che, appunto, fonda e limita la legittimità delle relative deroghe. La prospettata questione è rilevante nel presente giudizio, potendo gli istanti, in caso di dichiarata incostituzionalità, ottenere l'immediata sospensione dell'ordine di esecuzione, aprendosi per loro il termine di trenta giorni per proporre richiesta, da liberi, di misure alternative alla detenzione per l'esecuzione della pena.

Alla stregua di quanto sopra argomentato va sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*) codice di procedura penale, come integrato dall'art. 4-bis legge n. 354/1975, a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione ed, in particolare, l'art. 319 c.p., tra quelli ostativi alla concessione del beneficio penitenziario di cui all'art. 4-bis, legge 26 luglio 1975, n. 354, per contrasto con gli articoli 3, 27, comma 3, Cost. Parimenti, ma in via subordinata, la prospettazione difensiva secondo la quale l'aver il legislatore cambiato *in itinere* le «carte in tavola» senza prevedere alcuna norma transitoria presenti tratti di dubbia conformità con l'art. 7 CEDU e, quindi, con l'art. 117 Cost., là dove si traduce, per i condannati nel passaggio — «a sorpresa» e dunque non prevedibile — da una sanzione «senza assaggio di pena» ad una sanzione con necessaria incarcerazione appare non manifestamente infondata.

Tali considerazioni, tuttavia, non possono condurre ad una «interpretazione costituzionalmente orientata» di una norma la cui natura rimane, come detto, squisitamente processuale e soggetta al tempo di applicazione.



Pongono, al contrario, un serio profilo di incostituzionalità per assenza di previsione di un regime intertemporale che renda espressamente applicabile la nuova regola processuale ai soli reati commessi prima dell'entrata in vigore della novella. Tanto puntualizzato, la questione posta all'attenzione di questo giudice dell'esecuzione può essere così esemplificata: premesso che l'art. I, comma 6, lettera *b*) della recente legge n. 3/2019 — che ha inserito nell'elenco del 4-*bis* ord. pen. anche l'art. 319 codice penale — non prevede alcuna norma di diritto intertemporale, dev'essere verificato se il disposto di cui al comma 9, lettera *a*) dell'art. 656 codice di procedura penale, nella parte modificata a seguito della novella legislativa possa trovare applicazione anche per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della predetta novella ma in cui l'esecuzione sia iniziata successivamente.

Escluso che possa procedersi ad una lettura costituzionalmente orientata della norma, non sostenibile alla luce del granitico orientamento innanzi richiamato, e che pure questa Corte fa proprio, sulla natura processuale della norma in questione, risulta rilevante nel presente procedimento e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*) come integrato dall'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui ha inserito il reato di cui all'art. 319 codice penale, tra quelli ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari ai sensi dell'art. 4-*bis* legge 26 luglio 1975, n. 354, per contrasto con gli articoli 3, 25, comma 2, e 117 Cost. in riferimento all'art. 7 CEDU, senza prevedere un regime transitorio che dichiarasse applicabile la norma ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

Per quel che riguarda la legittimazione di questa Corte territoriale a proporre l'incidente di costituzionalità, si rimanda a quanto prima affermato in tema di una effettiva ed attuale *potestas decidendi* proprio in relazione alla norma sospettata di incostituzionalità.

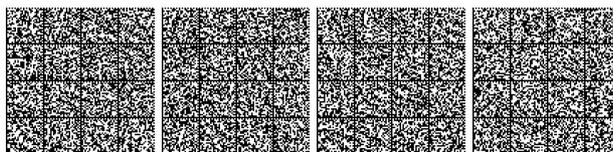
Sussiste, pertanto, il requisito della rilevanza stante la pregiudizialità necessaria della questione di legittimità costituzionale rispetto alla decisione, sempre subordinatamente a quella prospettata in via principale.

Parimenti, deve ritenersi sussistere la non manifesta infondatezza della questione proposta, sussistendo profili di incostituzionalità dell'art. 656, comma 9, lettera *a*) codice di procedura penale in base all'art. 4-*bis* ord. penit. (come novellato nel gennaio 2019) in relazione agli articoli 3, 25, comma 2, 27 e 117 Cost. (come integrato dall'art. 7 CEDU).

Ed invero, il differente regime introdotto, senza la previsione di una norma transitoria con riguardo ai reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge 3/2019, in quanto non accessibile né prevedibile al momento di commissione del fatto, pare porsi in aperto contrasto con l'interpretazione, ormai consolidatasi presso la Corte E.D.U., con riferimento a diversi istituti implicanti, come nel caso di specie, variazioni delle modalità esecutive della pena.

In particolare, giova richiamare la sentenza resa dalla Grande Camera della Corte di Strasburgo in data 21 dicembre 2013, nel caso *Del Rio Prada* contro Spagna, con la quale — ravvisando una violazione dell'art. 7 CEDU, ai sensi del quale «... non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso», tale principio ha applicato al caso della «redención de penas por trabajo» (che consentiva uno sconto di pena di un giorno ogni due giorni di lavoro intramurario), istituto abrogato del nuovo codice penale del 1995 ma mantenuto in via transitoria per i soggetti condannati sulla base del codice previgente, ossia un istituto assimilabile alla liberazione anticipata prevista dal nostro ordinamento. In particolare, nella richiamata sentenza, si è chiaramente delineato il concetto di «pena» e la sua «portata», evidenziando che: «Il concetto di “pena” previsto all'art. 7 § 1 della Convenzione è, come la nozione di “diritti e doveri di carattere civile” e “accusa penale” di cui all'art. 6 § 1, un concetto della Convenzione autonomo. Per rendere effettiva la protezione offerta dall'art. 7, la Corte deve rimanere libera di andare oltre le apparenze e valutare da sola se una particolare misura equivale in sostanza a una “pena” ai sensi di questa disposizione (si vedano *Welch* contro Regno Unito: sentenza del 9 febbraio 1995, Serie A n. 307-A e *Jamil e. Francia*, 8 giugno 1995, § 35, Serie A n. 317-B)». Nel ribadire che «Il punto di partenza di ogni valutazione dell'esistenza di una pena è se la misura in questione è inflitta a seguito di condanna per un “reato” si è precisato che: “Altri fattori che possono essere presi in considerazione in quanto rilevanti a tale riguardo sono la natura e il fine della misura; la sua caratterizzazione in base al diritto interno; le procedure relative all'emanazione e all'attuazione della misura; e la sua gravità (si vedano *Welch*, sopra citata, § 28; *Jamil*, sopra citata)».

Inoltre, si è puntualizzato che «Sia la Commissione sia la Corte hanno delineato nella loro giurisprudenza una distinzione tra una misura che costituisce in sostanza una “pena” e una misura che riguarda “l'esecuzione” o “l'applicazione” della “pena”. Conseguentemente, se la natura e il fine della misura riguarda la detrazione di pena o una modifica del regime di liberazione anticipata, essa non fa parte della pena ai sensi dell'art. 7 (si vedano, tra altri precedenti *Hogben*, sopra citata; *Hosein*, sopra citata; *L. G. R. e. Svezia*, n. 27032/95, decisione della Commissione del 15 gennaio 1997; *Grava*, sopra citata, § 51; *Uttley*, sopra citata; *Kafkaris*, sopra citata; § 142; *Monne e. Francia*, (dee), n. 39420/06, 1° aprile 2008; *M. e. Germania*, sopra citata, § 121; e *Giza e. Polonia*, (dee), n. 1997/11, § 31, 23 ottobre 2012). Nella causa *Uttley*, per esempio, la Corte ha ritenuto che le modifiche apportate alle norme sulla liberazione anticipata successivamente alla condanna del ricorrente non gli fossero state “inflitte” ma che facessero parte del regime generale applicabile ai detenuti, e



lungi dall'essere punitivi, la natura e il fine della "misura" erano di consentire la liberazione anticipata, pertanto non potevano essere considerati intrinsecamente "severe". La Corte ha conseguentemente ritenuto che l'applicazione al ricorrente del nuovo regime di liberazione anticipata non facesse parte della "pena" che gli era stata inflitta».

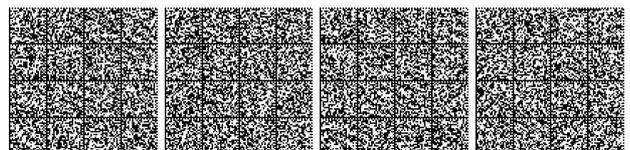
«Nella causa Kafkaris, in cui delle modifiche della legislazione penitenziaria avevano privato dei detenuti che espia-vano la pena dell'ergastolo — compreso il ricorrente — del diritto alle detrazioni di pena, la Corte riteneva che le modi-fiche riguardavano l'esecuzione della pena e non la pena inflitta al ricorrente, che rimaneva quella dell'ergastolo. Essa spiegava che benché le modifiche della legislazione penitenziaria e delle condizioni di liberazione potevano aver reso più dura la reclusione del ricorrente, non si poteva interpretare che tali modifiche infliggesero una "pena" più pesante di quella inflitta dal tribunale del merito. Essa ribadiva a tale riguardo che le questioni relative alle politiche di liberazione, alla loro modalità di attuazione e al ragionamento che è alla loro base rientrano nei poteri degli Stati parti della Conven-zione di determinare la propria politica penale (si vedano Achour, sopra citata, § 44, e Kafkaris, sopra citata, § 151).

Ma la medesima Corte ha tuttavia riconosciuto anche che in pratica la distinzione tra una misura che costituisce una "pena" e una misura che riguarda "l'esecuzione" e "l'applicazione" della "pena" può non essere sempre chiara (si vedano Kafkaris, sopra citata, § 142; Gurguchiani, sopra citata, § 31; e M. e. Germania, sopra citata, § 121).

Per di più chiaramente da detta sentenza si ricava che «Il termine "inflitta" utilizzato nella sua seconda frase non può essere interpretato nel senso di escludere dal campo di applicazione dell'art. 7 § 1 tutte le misure introdotte successivamente alla pronuncia della condanna. Essa ribadisce a tale riguardo che è estremamente importante che la Convenzione sia interpretata e applicata in modo da rendere i suoi diritti pratici ed effettivi, non teorici e illusori (si vedano Hirsi Jamaa e Altri e. Italia [GC], n. 27765/09, § 175, CEDO 2012, e Scoppola (n. 2), sopra citata, § 104)». Pertanto, si è così statuito: «Alla luce di quanto sopra, la Corte non esclude la possibilità che le misure adottate dal legislatore, dalle autorità amministrative o dai tribunali successivamente all'inflizione della pena definitiva, o nel corso dell'espiazione della pena, possano comportare la ridefinizione o la modifica della portata della pena inflitta dal tri-bunale del merito. Quando ciò accade, la Corte ritiene che le misure interessate dovrebbero rientrare nell'ambito del divieto di applicazione retroattiva delle pene previsto dall'art. 7 § 1 in fine della Convenzione. Diversamente, gli Stati sarebbero liberi — per esempio modificando la legislazione o reinterpretando i regolamenti stabiliti — di adottare delle misure che ridefinivano retroattivamente la portata della pena inflitta, a svantaggio della persona condannata, quando quest'ultima non avrebbe potuto immaginare tale sviluppo al momento in cui è stato commesso il reato o è stata inflitta la pena. In tali condizioni l'art. 7 § 1 sarebbe privo di qualsiasi effetto utile per le persone condannate a pene delle quali è stata modificata la portata *ex post facto* a loro svantaggio. La Corte sottolinea che tali modifiche devono essere distinte dalle modifiche apportate alla modalità di esecuzione della pena, che non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 7 § 1 in fine». «Per determinare se una misura adottata nel corso dell'esecuzione di una pena riguarda solo la modalità di esecuzione della pena o, al contrario, incide sulla sua portata, la Corte deve esaminare in ciascun caso che cosa comportava effettivamente la "pena" inflitta in base al diritto interno in vigore al momento pertinente, o in altre parole, quale era la sua natura intrinseca. Nel fare ciò essa deve considerare il diritto interno nel suo complesso e la modalità con cui esso era applicato al momento pertinente (si veda Kafkaris, sopra citata, § 145)».

A supportare il dato di «non manifesta infondatezza» della questione in esame, soccorre la recente pronuncia della Suprema Corte Sez. VI Penale n. 12541 del 14 marzo 2019, nella quale, pur precisandosi che la questione non attecchiva alla sentenza di applicazione della pena oggetto del ricorso in Cassazione, tuttavia i giudici del Supremo Collegio hanno evidenziato che: «... l'omessa previsione di una disciplina transitoria circa l'applicabilità della disposizione (come novellata) possa suscitare fondati dubbi di incostituzionalità in relazione ai riverberi processuali sull'ordine di esecuzione, in quanto non più suscettibile di sospensione in forza della previsione dell'art. 656, comma 9, codice di procedura penale». Ed invero, appare fonte di ingiustificata disparità di trattamento ex art. 3 Costituzione la novella del 2019 che pone sullo stesso piano, sotto il profilo della esecuzione della pena, chi ha commesso il reato potendo contare su un impianto normativo che gli avrebbe consentito di non scontare in carcere una pena, eventualmente residua, infe-riore a quattro anni, e chi ha commesso o commette il reato dopo l'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2019, n. 3, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 16 gennaio 2019, n. 13. Ancora, la norma presenta, nella parte in cui non ha previsto una disposizione di diritto intertemporale, profili di non manifesta infondatezza di illegittimità costituzionale per contrasto con il disposto del comma 2 dell'art. 25 Costituzione, per i suoi indubbi riflessi sostanziali in punto di esecuzione della pena in concreto, così come intesa nella più recente giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, in quanto frutto di un cambiamento delle regole successivo alla data del commesso reato.

Infine, appare contrastante con l'art. 117 perché l'aver il legislatore cambiato *in itinere* le regole sull'esecuzione della pena per taluni reati senza prevedere alcuna norma transitoria presenta tratti di non conformità con l'art. 7 CEDU e quindi, con l'art. 117 Costituzione, laddove si traduce, per i condannati nel passaggio a sorpresa e non prevedibile, al momento della commissione del reato, alla sanzione con necessaria incarcerazione.



La prospettata questione è rilevante nel presente giudizio, potendo gli istanti, in caso di dichiarata incostituzionalità, ottenere l'immediata sospensione dell'ordine di esecuzione, aprendosi per loro il termine di trenta giorni per proporre richiesta, da liberi, di misure alternative alta detenzione per l'esecuzione della pena.

Alla stregua di quanto sopra argomentato va sollevata, in subordine rispetto a quella principale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a) codice penale, come integrato dall'art. 4-bis, legge n. 354/1975, a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione tra quelli ostativi alla concessione del beneficio penitenziario di cui all'art. 4-bis, legge 26 luglio 1975, n. 354, per contrasto con gli articoli 3, 25, comma 2, e 117 Cost. come integrato dall'art. 7 C.E.D.U., senza prevedere un regime transitorio che dichiara applicabile la norma di cui all'art. 1, comma 6, lettera b), legge 9 gennaio 2019, n. 3, ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore. Conseguisce la sospensione del presente processo e l'ordine di trasmettere gli atti immediatamente alla Corte costituzionale nonché di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, mentre non possono trovare accoglimento le istanze di sospensione o di dichiarazione di inefficacia degli ordini di esecuzione emessi dal P.G.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87; la Corte, pronunciando quale giudice dell'esecuzione, solleva, in via principale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a) codice di procedura penale, come integrato dall'art. 4-bis, legge n. 354/1975, a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui ha inserito il reato di cui all'art. 319 codice penale, tra quelli ostativi alla concessione del beneficio penitenziario di cui all'art. 4-bis, comma 1, legge 26 luglio 1975, n. 354 della possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione, per contrasto con gli articoli 3, 27, comma 3, Cost.

Solleva, altresì, in via subordinata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale, come integrato dall'art. 4-bis, legge n. 354/1975, a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui ha inserito il reato di cui all'art. 319, comma 1, codice penale tra quelli ostativi alla concessione del beneficio penitenziario di cui all'art. 4-bis, comma 1, legge 26 luglio 1975, n. 354 della possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione, per contrasto con gli articoli 3, 25, comma 2, e 117 Cost. in relazione all'art. 7 C.E.D.U., senza prevedere un regime transitorio che dichiara applicabile la norma di cui all'art. 1, comma 6, lettera b), legge 9 gennaio 2019, n. 3 ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

Consegue la sospensione del presente processo.

Rigetta le richieste di sospensione o di dichiarazione di inefficacia degli ordini di esecuzione emessi dal P.G.

Ordina, a cura della cancelleria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale nonché la notifica della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma l'11 novembre 2019

Il Presidente: GAROFALO

20C00021

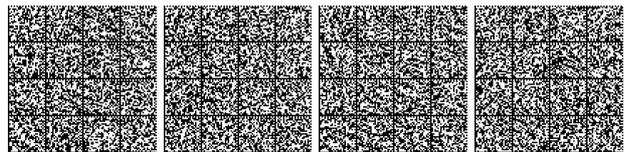
MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-006) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

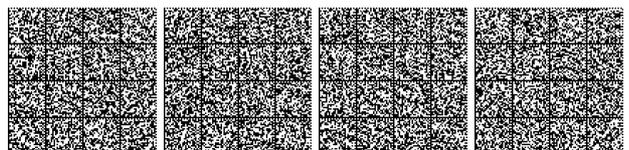
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 5,00

