

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 10

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 marzo 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. 32. Sentenza 12 - 26 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 introdotte dalla legge c.d. "spazzacorrotti" - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione nell'elenco dei reati ostativi alla concessione delle misure alternative alla detenzione previste dalla legge n. 354 del 1975, della liberazione condizionale e della sospensione dell'ordine di esecuzione - Applicabilità, secondo il diritto vivente, anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della novella - Violazione del divieto di retroattività della legge penale sfavorevole - Illegittimità costituzionale della norma censurata, come interpretata dal diritto vivente.

Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 introdotte dalla legge c.d. "spazzacorrotti" - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione nell'elenco dei reati ostativi alla concessione del beneficio del permesso premio - Inapplicabilità ai condannati che, prima dell'entrata in vigore della novella, abbiano già raggiunto, in concreto, un grado di rieducazione adeguato alla concessione del beneficio stesso - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento e violazione della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, 25, secondo comma, 27, terzo comma, (111) e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.....

Pag. 1

N. 33. Sentenza 16 gennaio - 26 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Tassa automobilistica regionale - Soggetto passivo del tributo - Previsione che gli utilizzatori del veicolo a titolo di locazione finanziaria sono tenuti in via esclusiva al pagamento del tributo - Decorrenza della norma dal 1° gennaio 2016, anziché dal 15 agosto 2015 - Conseguente ritenuta responsabilità solidale del proprietario e dell'utilizzatore nel periodo dal 15 agosto al 31 dicembre 2015 - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, di tutela del legittimo affidamento e di capacità contributiva - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, art. 10, comma 6 (abrogativo del comma 9-bis dell'art. 9 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125) e comma 7 (introduttivo del comma 2-bis nell'art. 7 della legge 23 luglio 2009, n. 99).
- Costituzione, artt. 3 e 53.....

Pag. 27



N. 34. Sentenza 4 dicembre 2019 - 26 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Appello del pubblico ministero contro le sentenze di condanna - Limitazione del potere di proporlo - Denunciata violazione dei principi di parità tra le parti processuali, di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione della giustizia nonché della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 593, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 febbraio 2018, n. 11.
- Costituzione, artt. 3, 27, 97 e 111.

Pag. 33

N. 35. Ordinanza 30 gennaio - 26 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Modifica della imputazione o contestazione suppletiva di reato concorrente o circostanza aggravante - Facoltà del pubblico ministero di chiedere al giudice l'emissione del decreto penale di condanna - Omessa previsione - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura penale, artt. 516 e 517.

Pag. 41

N. 36. Sentenza 28 gennaio - 27 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Mantenimento dei dipendenti delle disciolte associazioni di divulgazione agricola nei ruoli della Regione Calabria, nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica - Deroga, di fatto tendenzialmente definitiva, alla regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43, art. 33.
- Costituzione, art. 97, quarto comma.

Pag. 43

N. 37. Ordinanza 10 - 27 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti nel giudizio incidentale avente ad oggetto il trattamento sanzionatorio per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Ammissibilità - Autorizzazione a prendere visione e trarre copia degli atti processuali.

- Legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 13; codice penale, art. 595, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, 21, 25, 27, terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 10.

Pag. 50

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 11. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 febbraio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Trasporto pubblico - Norme della Regione Basilicata - Servizi di trasporto pubblico locale - Modifiche ed integrazioni all'art. 1 della L.R. 30 aprile 2014, n. 7 - Disposizioni nelle more dell'espletamento delle procedure di gara - Facoltà per le Amministrazioni locali titolari di contratti di servizio di procedere mediante procedure di affida-



mento i cui contratti devono avere scadenza sino al subentro degli aggiudicatari delle gare e comunque non oltre il 31 marzo 2020 - Possibilità di proseguire l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico automobilistico alle medesime condizioni contrattuali sino al subentro degli aggiudicatari delle gare e comunque non oltre il 31 marzo 2020.

- Legge della Regione Basilicata 28 novembre 2019, n. 26 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 30 aprile 2014, n. 7), art. 1, [comma 1], lettere a) e b)..... Pag. 53

- N. 12. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 febbraio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Siciliana - Dotazioni organiche relative alle aree pediatriche delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie e dei presidi ospedalieri della Regione - Obbligo di prevedere prioritariamente l'impiego di infermieri pediatrici - Criterio per prevedere, nelle procedure concorsuali per le figure professionali degli infermieri, una quota di infermieri pediatrici.

- Legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 21 (Riordino del settore dell'assistenza nelle aree pediatriche), artt. 2 e 3..... Pag. 56

- N. 13. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 febbraio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Procedure selettive concorsuali delle aziende sanitarie finalizzate all'assunzione nei ruoli del personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico - Previsione della valorizzazione nei relativi bandi di concorso del possesso di comprovate esperienze acquisite nel corso di rapporti convenzionali instaurati in base alle leggi regionali n. 25 del 2007 e n. 16 del 1987.

Ambiente - Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Ricostituzione dell'attività agricola nelle aree colpite da xylella - Previsione che esonera, nelle aree dichiarate infette dal batterio, dalla richiesta dell'autorizzazione paesaggistica, l'attività di impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico culturali.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Medici specialisti ambulatoriali a rapporto convenzionale inquadrati, alla data del 31 dicembre 2003, nei ruoli della dirigenza del Servizio sanitario nazionale - Previsione che l'inquadramento determina l'equiparazione a tutti gli effetti tra dirigenti e specialisti convenzionati anche ai fini della legittimazione alla nomina e alla partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza.

Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Disposizioni attuative della legge regionale n. 20 del 1998 (Turismo rurale) e dell'art. 45 del Piano paesaggistico territoriale regionale - Previsione che consente le attività previste dalla legge regionale n. 20 del 1998, senza necessità di approvazione regionale, e le attività previste dall'art. 45 del PPTR, salvo che il Comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di rapporto dei dirigenti sanitari alle dipendenze del Servizio sanitario regionale - Previsione che la Giunta regionale provveda al riordino e alla disciplina delle modalità di utilizzo dell'istituto dell'esclusività del rapporto dei dirigenti sanitari.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Specialisti ambulatoriali "transitati alla dipendenza" - Equiparazione a tutti gli effetti agli specialisti convenzionati anche ai fini della legittimazione alla nomina e alla partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza.



Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Rimborso spese ai pazienti che devono recarsi presso centri extra-regionali per il trattamento di malattie rare.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di fabbisogno di risonanza magnetica nucleare (RMN) grandi macchine e RMN a basso campo c.d. “dedicate” o “open di nuova generazione” - Procedura di accreditamento delle strutture pubbliche e private eroganti prestazioni sanitarie e socio-sanitarie - Effetti dell’autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio in relazione a specifiche fattispecie di attività di diagnostica.

- Legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), artt. 10, 26, 35, 36, 44, 45, 47 e 49.....

Pag. 59

N. 28. Ordinanza del Tribunale di Torino del 17 giugno 2019

Impiego pubblico - Personale dei servizi amministrativi del comparto scuola (ATA) - Assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori, per l’intero anno scolastico, per la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) - Criterio di determinazione del compenso.

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

Pag. 70

N. 29. Ordinanza del Tribunale di Reggio Calabria del 12 novembre 2019

Circolazione stradale - Patente di guida - Soggetti sottoposti a misure di sicurezza - Previsione che il Prefetto “provvede”, anziché “può provvedere”, alla revoca della patente nei confronti di coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza - Impossibilità per la persona destinataria del provvedimento di revoca di conseguire una nuova patente di guida prima che siano trascorsi almeno tre anni anche laddove sopravvenga, prima della scadenza, un provvedimento giurisdizionale dichiarativo della cessazione dello stato di pericolosità.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, commi 2 e 3.....

Pag. 75

N. 30. Ordinanza del Tribunale di Reggio Calabria del 12 novembre 2019

Circolazione stradale - Patente di guida - Soggetti sottoposti a misure di prevenzione - Previsione che il Prefetto “provvede”, anziché “può provvedere”, alla revoca della patente nei confronti di coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione - Impossibilità per la persona destinataria del provvedimento di revoca di conseguire una nuova patente di guida prima che siano trascorsi almeno tre anni anche laddove sopravvenga, prima della scadenza, un provvedimento giurisdizionale dichiarativo della cessazione dello stato di pericolosità.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, commi 2 e 3.....

Pag. 79

N. 31. Ordinanza del Tribunale di Reggio Calabria del 15 novembre 2019

Circolazione stradale - Patente di guida - Soggetti sottoposti a misure di prevenzione - Previsione che il Prefetto “provvede”, anziché “può provvedere”, alla revoca della patente nei confronti di coloro che sono stati sottoposti a misure di prevenzione -



Impossibilità per la persona destinataria del provvedimento di revoca di conseguire una nuova patente di guida prima che siano trascorsi almeno tre anni anche laddove sopravvenga, prima della scadenza, un provvedimento giurisdizionale dichiarativo della cessazione dello stato di pericolosità.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, commi 2 e 3.....

Pag. 82

N. 32. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Tivoli del 2 dicembre 2019

Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari - Omessa previsione di un regime intertemporale.

- 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. 6, comma 1, lettera *b*) [*recte*: 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).

Pag. 85





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 32

Sentenza 12 - 26 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 introdotte dalla legge c.d. "spazzacorrotti" - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione nell'elenco dei reati ostativi alla concessione delle misure alternative alla detenzione previste dalla legge n. 354 del 1975, della liberazione condizionale e della sospensione dell'ordine di esecuzione - Applicabilità, secondo il diritto vivente, anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della novella - Violazione del divieto di retroattività della legge penale sfavorevole - Illegittimità costituzionale della norma censurata, come interpretata dal diritto vivente.

Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 introdotte dalla legge c.d. "spazzacorrotti" - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione nell'elenco dei reati ostativi alla concessione del beneficio del permesso premio - Inapplicabilità ai condannati che, prima dell'entrata in vigore della novella, abbiano già raggiunto, in concreto, un grado di rieducazione adeguato alla concessione del beneficio stesso - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento e violazione della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, comma 6, lettera *b*), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, 25, secondo comma, 27, terzo comma, (111) e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'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), 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), promossi dal Tribunale di sorveglianza di Venezia con ordinanza dell'8 aprile 2019, dalla Corte d'appello di Lecce con ordinanza del 4 aprile 2019, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Cagliari con ordinanza del 10 giugno 2019, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Napoli con ordinanza del 2 aprile 2019, dal Tribunale di sorveglianza di Taranto con ordinanza del 7 giugno 2019, dal Tribunale ordinario di Brindisi con due ordinanze del 30 aprile 2019, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Caltanissetta con due ordinanze del 16 luglio 2019, dal Tribunale di sorveglianza di Potenza con ordinanza del 31 luglio 2019 e dal Tribunale di sorveglianza di Salerno con ordinanza del 12 giugno 2019, rispettivamente iscritte ai numeri 114, 115, 118, 119, 157, 160, 161, 193, 194, 210 e 220 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 34, 35, 36, 41, 42, 46, 48 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2019.



Visti gli atti di costituzione di A. B., R.B. L. e A. B., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2020 e nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Tommaso Bortoluzzi e Vittorio Manes per A. B., Amilcare Tana e Gian Domenico Caiazza per R.B. L., Ladislao Massari per A. B. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'8 aprile 2019 (r.o. n. 114 del 2019), il Tribunale di sorveglianza di Venezia ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) - questioni di legittimità costituzionale dell'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), «nella parte in cui, modificando l'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, si applica anche in relazione ai delitti di cui agli artt. 318, 319, 319-*quater* e 321 c.p., commessi anteriormente all'entrata in vigore della medesima legge».

Il rimettente è investito di un'istanza di affidamento in prova al servizio sociale presentata da A. B. - allo stato, libero per sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, avvenuta ai sensi dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale, prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019 - condannato dalla Corte d'appello di Venezia, con sentenza del 12 novembre 2015 (irrevocabile il 12 ottobre 2017), alla pena di tre anni di reclusione per i reati di cui agli artt. 110, 81, comma 2, 318, 319, 319-*quater* e 321 del codice penale, commessi dal 2002 al 2011 (pena residua da espiaire pari a due anni, tre mesi e dodici giorni di reclusione).

1.1.- In punto di rilevanza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* osserva che, per effetto dell'entrata in vigore della norma censurata, i reati ascritti ad A. B. sono stati inclusi nel catalogo di cui all'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), con la conseguenza che, in relazione agli stessi, la concessione dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione è ora subordinata alla collaborazione del condannato con la giustizia, ai sensi dell'art. 58-*ter* ordin. penit. e dell'art. 323-*bis* cod. pen., oppure alla impossibilità o irrilevanza della collaborazione medesima (art. 4-*bis*, comma 1-*bis*, ordin. penit.). Requisiti, questi ultimi, che non possono dirsi realizzati da A. B.

La già intervenuta sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., non varrebbe a sottrarre la fattispecie all'ambito applicativo di azione della novella recata dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, atteso che l'istanza di concessione delle misure alternative alla detenzione avrebbe introdotto una distinta fase del procedimento esecutivo, in cui il tribunale di sorveglianza sarebbe chiamato ad applicare anche le modifiche normative sopravvenute rispetto al momento della sospensione dell'esecuzione (è citata Corte di Cassazione, sezione prima penale, sentenza 18 dicembre 2014, n. 52578).

Non potrebbe evocarsi - al fine di escludere l'applicabilità della disciplina introdotta dalla legge n. 3 del 2019 - il principio di matrice costituzionale che, a fronte di sopravvenute modifiche di segno restrittivo dei presupposti per la concessione dei benefici penitenziari, salvaguarda la già realizzata progressione trattamentale del condannato, vietando «l'immotivata regressione» nella fruizione dei benefici stessi (sono citate le sentenze n. 149 del 2018, n. 257 e n. 255 del 2006, n. 445 del 1997 e n. 504 del 1995). Nel caso di specie, infatti, A. B. si trova in stato di libertà e non sussistono elementi per formulare una positiva valutazione circa i progressi trattamentali dell'interessato.

In definitiva, la concessione ad A. B. della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale risulterebbe preclusa, in conseguenza dell'attuale formulazione dell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., come modificato dalla legge n. 3 del 2019; e ciò benché le risultanze istruttorie offrano elementi che consentirebbero, nel merito, di addivenire a una pronuncia favorevole all'interessato, in considerazione della regolare condotta serbata in regime cautelare, del principio di risarcimento del danno effettuato, della positiva situazione socio-familiare e lavorativa. Donde, la rilevanza delle questioni sollevate.



1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente premette che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, 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, non avrebbero carattere di norme penali sostanziali e soggiacerebbero pertanto, in assenza di specifica disciplina transitoria, al principio *tempus regit actum* e non alle regole dettate dagli artt. 25 Cost. e 2 cod. pen. in tema di successione di norme penali del tempo, con conseguente immediata applicabilità a tutti i rapporti esecutivi non ancora esauriti di eventuali modifiche normative di segno peggiorativo (sono citate Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 luglio 2006, n. 24561; sezione prima penale, sentenza 20 luglio 2006, n. 25113; sezione prima penale, sentenza 1º settembre 2006, n. 29508; sezione prima penale, sentenza 4 ottobre 2006, n. 33062; sezione prima penale, sentenza 3 dicembre 2009, n. 46649; sezione prima penale, sentenza 12 marzo 2013, n. 11580; sezione prima penale, sentenza 18 dicembre 2014, n. 52578; sezione prima penale, sentenza 27 aprile 2018, n. 18496). In ragione di tale consolidata giurisprudenza, non sarebbe praticabile - diversamente da quanto ritenuto da un'ordinanza dell'8 marzo 2019 del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Como - un'interpretazione costituzionalmente orientata del censurato art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, volta a escluderne l'applicabilità ai fatti di reato commessi prima della sua entrata in vigore.

1.2.1.- Il giudice *a quo* osserva poi che la Corte di cassazione, sezione sesta penale, nella sentenza 20 marzo 2019, n. 12541, avrebbe ritenuto non manifestamente infondato - ancorché, nella specie, irrilevante - il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, così come interpretato nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 21 ottobre 2013, *Del Rio Prada contro Spagna*, sul rilievo che «l'avere il legislatore cambiato in itinere le “carte in tavola” senza prevedere alcuna norma transitoria [...] si traduce, [...], nel passaggio - “a sorpresa” e dunque non prevedibile - da una sanzione patteggiata “senza assaggio di pena” ad una sanzione con necessaria incarcerazione». In adesione alle argomentazioni della citata pronuncia, il rimettente prospetta anzitutto l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per contrasto con gli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (in relazione all'art. 7 CEDU), sotto il profilo della violazione del divieto di retroattività della legge penale sfavorevole.

Il rimettente ritiene che, al metro della giurisprudenza della Corte EDU, le misure alternative alla detenzione non possano essere considerate mere modalità di esecuzione della pena, incidendo su quest'ultima in termini di sostanziale modificazione quantitativa ovvero qualitativa, sicché eventuali sopravvenienze normative o giurisprudenziali che operino in senso restrittivo sulla disciplina dei presupposti e delle condizioni di accesso alle misure stesse dovrebbero essere assistite dalla garanzia di irretroattività di cui all'art. 7 CEDU.

La stessa giurisprudenza costituzionale avrebbe riconosciuto che, a differenza degli altri benefici penitenziari, le misure alternative alla detenzione, «nell'estinguere lo status di detenuto, costituiscono altro status diverso e specifico rispetto a quello di semplice condannato», e che esse «partecipano della natura della pena, proprio per il loro coefficiente di afflittività» (sentenza n. 188 del 1990). Pertanto, «modifiche che comportano una sostanziale modificazione nel grado di privazione della libertà personale non possono considerarsi fenomeno privo di rilievo sotto il profilo costituzionale», secondo quanto si evincerebbe dalla sentenza n. 306 del 1993.

Confermerebbe la necessità costituzionale di una disciplina transitoria, in caso di modifiche in senso restrittivo delle condizioni di accesso alle misure alternative, la circostanza che l'art. 4 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, abbia circoscritto l'applicazione dell'allora introdotto art. 58-*quater*, comma 4, della legge n. 354 del 1975 - norma limitativa della concessione di benefici penitenziari per i condannati per taluni gravi delitti - ai fatti commessi dopo l'entrata in vigore del decreto-legge stesso.

In occasione di altri interventi normativi, non accompagnati da una disciplina transitoria, questa Corte avrebbe poi dichiarato l'illegittimità di modifiche di segno restrittivo rispetto all'accesso ai benefici penitenziari, nella misura in cui le stesse si applicassero anche ai condannati che avevano già raggiunto, sulla base della normativa previgente, un grado di rieducazione adeguato ai benefici richiesti (sono citate le sentenze n. 79 del 2007, n. 257 del 2006, n. 137 del 1999 e n. 445 del 1997).

1.2.2.- Il rimettente ritiene che il censurato art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 si ponga in contrasto con gli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (in relazione all'art. 7 CEDU) anche sotto il profilo della violazione del principio dell'affidamento, che imporrebbe la cristallizzazione del trattamento sanzionatorio irrogabile all'autore del reato, sotto il profilo dell'entità e qualità della pena, al momento della commissione del fatto o, quantomeno, del passaggio in giudicato della sentenza di condanna.



La garanzia di irretroattività della legge penale di cui all'art. 7 CEDU comporterebbe, da un lato, la necessità che la legge si concreti in una «regola di giudizio accessibile e prevedibile» per i consociati; e, dall'altro lato, l'illegittimità convenzionale dell'applicazione retroattiva di misure afflittive qualificabili come pene in senso sostanziale (sono citate le sentenze della Corte EDU 15 dicembre 2009, Gurguchiani contro Spagna; 17 dicembre 2009, M. contro Germania; 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna). Dalla pronuncia Del Rio Prada si trarrebbe in particolare che il requisito di prevedibilità della legge penale, imposto dall'art. 7 CEDU, riguarderebbe non soltanto la sanzione, ma anche la sua esecuzione, senza che assuma rilievo «il settore ordinamentale nazionale sul cui versante si colloca l'espiazione, [sia] di diritto sostanziale o di diritto processuale».

Ad avviso del rimettente, la «trasformazione della tipologia di pena eseguibile (che da meramente limitativa della libertà diventa radicalmente privativa della libertà personale)» si configurerebbe come «un mutamento imprevedibile e indipendente dalla sfera di controllo del soggetto, tale da modificare in senso sostanziale il quadro giuridico-normativo che il soggetto aveva di fronte a sé nel momento in cui si è determinato nella sua scelta delinquenziale».

L'esigenza costituzionale di salvaguardare il principio dell'affidamento troverebbe riscontro nella più recente giurisprudenza di questa Corte, che avrebbe evidenziato l'estensibilità del divieto di irretroattività della legge sfavorevole, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo (è citata la sentenza n. 223 del 2018).

1.2.3. - Il rimettente ritiene infine che il denunciato art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 contrasti con il principio di ragionevolezza e con la funzione rieducativa della pena, di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

La norma censurata introdurrebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra condannati per i medesimi delitti, la cui istanza di concessione di una misura alternativa alla detenzione sia stata esaminata - per mera casualità o per il difforme carico di lavoro dei tribunali di sorveglianza - anteriormente o successivamente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, «determinando in modo irrazionale gli esiti processuali indipendentemente dal coefficiente di meritevolezza dei singoli condannati». Tale risultato sarebbe altresì contrario ai principi di proporzionalità e individualizzazione della pena (sono citate le sentenze n. 306 del 1993, n. 299 del 1992, n. 203 del 1991 e n. 50 del 1980), corollario della funzione rieducativa, riconosciuta come autentico «imperativo costituzionale» dalla sentenza n. 149 del 2018. L'applicazione immediata delle nuove preclusioni all'accesso alle misure alternative alla detenzione inciderebbe infatti in modo irragionevole sul percorso rieducativo, senza consentire al giudice una valutazione individualizzata dei presupposti per l'applicazione delle misure a più alta valenza risocializzante.

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

1.3.1. - L'inammissibilità risulterebbe anzitutto dal difetto di rilevanza delle questioni, atteso che un'applicazione rigorosa del principio *tempus regit actum* - che governa le modifiche delle norme penitenziarie, da qualificarsi come norme processuali, anche secondo la giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 376 del 1997 e n. 306 del 1993) - condurrebbe a escludere il rilievo delle previsioni della legge n. 3 del 2019 nel procedimento *a quo*, incardinatosi, con la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, anteriormente all'entrata in vigore della legge stessa. Tale soluzione, già sperimentata dalla giurisprudenza di merito (è citata l'ordinanza del 1° marzo 2019 del Tribunale ordinario di Napoli), sarebbe conforme all'orientamento della giurisprudenza di legittimità circa la non revocabilità della sospensione dell'ordine di esecuzione, a fronte di modifiche normative che includano il reato per cui è stata pronunciata condanna nel catalogo di cui all'art. 4-bis ordin. penit. (è citata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 1° luglio 2010, n. 24831). Una simile soluzione troverebbe altresì avallo nei principi di progressività trattamentale e di divieto di regressione incolpevole del trattamento enunciati dalla giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 149 del 2018).

1.3.2. - Le questioni sollevate sarebbero altresì inammissibili, in quanto tendenti a sollecitare un intervento manipolativo della Corte, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata. La data di commissione del reato, infatti, rappresenterebbe solo uno dei possibili criteri temporali cui ancorare l'applicabilità o meno della normativa sopravvenuta di cui alla legge n. 3 del 2019, ben potendo farsi altresì riferimento alla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, oppure alla data di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena.

1.3.3. - Quanto al merito delle censure relative alla lesione degli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, le stesse si fonderebbero su un acritico richiamo del rimettente alla sentenza della Corte EDU Del Rio Prada, laddove sarebbe, invece, necessario «valutare come ed in quale misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano» (sentenza n. 317 del 2009), tenuto conto del margine di apprezzamento di cui gode questa Corte nel valutare la giurisprudenza europea (è citata la sentenza n. 311 del 2009).



La sentenza Del Rio Prada non avrebbe disconosciuto che le norme penitenziarie e quelle relative all'esecuzione delle pene non costituiscono norme penali in senso proprio, ma si sarebbe limitata ad accertare che, nel caso concreto, un mutamento non prevedibile nell'interpretazione giurisprudenziale aveva prodotto effetti deteriori sul trattamento penitenziario della ricorrente.

D'altro canto, l'interpretazione dell'art. 25, secondo comma, Cost. finora offerta da questa Corte escluderebbe decisamente che le norme di diritto penitenziario possono essere qualificate come "penali". Questa Corte avrebbe infatti escluso, nella sentenza n. 273 del 2001 e nell'ordinanza n. 280 del 2001, l'incidenza del divieto di retroattività della legge penale sulla normativa penitenziaria, il che comporterebbe l'inammissibilità della questione sollevata dal rimettente in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

La stessa giurisprudenza di legittimità sarebbe poi costante nel ritenere che 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 soggette al principio *tempus regit actum* (sono richiamate Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza n. 24561 del 2006, nonché sezione prima penale, sentenze n. 46649 del 2009 e n. 11580 del 2013, e sezione sesta penale, sentenza n. 535 [recte: n. 12541] del 2019).

1.3.4.- La Corte costituzionale avrebbe inoltre già escluso, con l'ordinanza n. 108 del 2004, la lesione dell'art. 3 Cost., in relazione ad altra modifica normativa dell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 (intervenuta ad opera dell'art. 4, comma 1, della legge 23 dicembre 2002, n. 279, recante «Modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario»). Assumerebbe infine rilievo, nel caso di specie, la sentenza n. 188 del 2019 di questa Corte.

1.4.- Si è costituito in giudizio A. B., insistendo per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Venezia, in base alle stesse argomentazioni offerte dall'ordinanza di rimessione.

1.5.- In prossimità dell'udienza pubblica, A. B. ha depositato memoria illustrativa, insistendo sulla necessità di includere nella nozione di «materia penale», soggetta al divieto di retroattività di modifiche normative sfavorevoli, le «disposizioni processuali o esecutive che abbiano una incidenza afflittiva sul trattamento giuridico-penale del singolo» determinando un «mutamento qualitativo della sanzione concretamente inflitta, da "alternativa" a "detentiva"».

La parte privata denuncia poi come la disciplina censurata determini una lesione dell'affidamento del reo, suscettibile di trasmodare in un vulnus al diritto di difesa - «declinato nel diritto di stabilire le scelte difensive secondo i punti di riferimento che l'ordinamento garantisce senza che il legislatore modifichi, "a sorpresa", le "carte in tavola"» - all'equità del processo, di cui agli artt. 111 Cost. e 6 CEDU (disposizione, quest'ultima, già ritenuta applicabile all'esecuzione della pena nella sentenza n. 97 del 2015 di questa Corte), e alla stessa certezza del diritto.

La parte privata sollecita infine, in alternativa all'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, l'adozione di una pronuncia interpretativa di rigetto, che indirizzi il diritto vivente nel senso della inapplicabilità, in specie, del principio *tempus regit actum*.

2.- Con ordinanza del 4 aprile 2019 (r.o. n. 115 del 2019), la Corte di appello di Lecce ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, «nella parte in cui ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione, ed in particolare il reato di cui all'art. 314, comma 1, c.p., tra quelli ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari ai sensi dell'art. 4-bis legge 26/7/1975 n. 354 [...] senza prevedere un regime transitorio che dichiari applicabile la norma ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore», per asserito contrasto con gli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

Il rimettente è investito dell'istanza di R.B. L. di declaratoria di illegittimità dell'ordine di esecuzione emesso il 27 febbraio 2019 dalla Procura generale di Lecce, in relazione alla pena detentiva residua di tre anni, dieci mesi e due giorni di reclusione, da espiare in conseguenza della condanna (a sette anni e venticinque giorni di reclusione) per i reati di cui agli artt. 81, 110 e 314 cod. pen., commessi tra il 19 maggio 2000 e il 21 marzo 2002, pronunciata con sentenza della Corte di appello di Lecce del 28 ottobre 2016, divenuta irrevocabile il 1° febbraio 2019.

2.1.- In punto di rilevanza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* evidenzia come l'ordine di esecuzione della pena sia stato emesso - pur a fronte di una condanna per fatti di reato commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019 - in applicazione della norma censurata, che ha modificato, con operatività immediata, l'art. 4-bis ordin. penit., includendo il delitto di peculato nel novero di quelli ostativi alla sospensione dell'ordine stesso, ai sensi dell'art. 656 cod. proc. pen. Dall'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale prospettate deriverebbe la possibilità per R.B. L. di ottenere l'immediata sospensione dell'ordine di esecuzione e di presentare da libero l'istanza di concessione di misure alternative alla detenzione.



2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente rammenta che dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 sono già stati adombrati dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 535 [*recte*: n. 12541] del 2019, ed evidenzia come la norma censurata sia anzitutto foriera di una ingiustificata disparità di trattamento, lesiva dell'art. 3 Cost., tra coloro che hanno posto in essere delle condotte delittuose anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, facendo affidamento sulla possibilità di non scontare in carcere una pena (anche residua) inferiore ai quattro anni, e coloro che, invece, hanno commesso i medesimi reati nella vigenza della citata legge.

L'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 si porrebbe altresì in contrasto con la garanzia di irretroattività della legge penale, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., «per i suoi indubbi riflessi sostanziali in punto di esecuzione della pena in concreto, frutto di un cambiamento delle regole successivo alla data del commesso reato».

La modifica peggiorativa del regime di esecuzione della pena, non accompagnata da alcuna norma transitoria, contrasterebbe infine con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, traducendosi in un «passaggio a sorpresa e non prevedibile al momento della commissione del reato alla sanzione con necessaria incarcerazione».

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

2.3.1.- Le questioni sarebbero anzitutto inammissibili per erronea individuazione della norma censurata, avendo il rimettente trascurato di investire dei propri dubbi di costituzionalità l'art. 656, comma 9, cod. proc. pen., che individua i casi nei quali non può farsi luogo alla sospensione dell'esecuzione della pena. L'art. 4-*bis* ordin. penit. verrebbe infatti in considerazione solo indirettamente, in quanto richiamato ai fini dell'individuazione dei reati per i quali è preclusa la sospensione dell'esecuzione.

2.3.2.- Riprendendo le argomentazioni già svolte nell'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 114 del r.o. 2018, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce inoltre, specificamente, l'inammissibilità delle questioni sollevate in relazione all'art. 25, secondo comma, Cost., alla luce della giurisprudenza costituzionale e di quella di legittimità, che avrebbero escluso l'incidenza del divieto di retroattività della legge penale sulla normativa penitenziaria.

2.3.3.- Sarebbe altresì inammissibile la censura fondata sull'art. 3 Cost., in quanto, da un lato, la lamentata irragionevole disparità di trattamento tra persone che abbiano commesso il reato di peculato prima o dopo l'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019 sarebbe una mera conseguenza dell'inapplicabilità del principio di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. alla materia penitenziaria; e, dall'altro lato, questa Corte avrebbe già respinto analoga doglianza con l'ordinanza n. 108 del 2004.

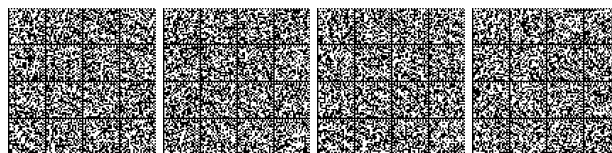
2.3.4.- Con riferimento alla censura incentrata sulla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, l'Avvocatura generale dello Stato ripropone integralmente le argomentazioni già svolte nell'atto di intervento relativo al giudizio iscritto al n. 114 del r.o. 2018.

2.4.- Si è costituito in giudizio R.B. L., insistendo per l'accoglimento delle questioni sollevate dal giudice rimettente.

2.5.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, R.B. L. ha contestato l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato di inammissibilità delle questioni per omessa censura dell'art. 656, comma 9, cod. proc. pen. Richiamando l'ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima penale, 18 luglio 2019, n. 31853, la parte sottolinea il carattere meramente «servente», rispetto all'art. 4-*bis* ordin. penit., dell'art. 656, comma 9, cod. proc. pen., che si limiterebbe a recepire automaticamente le variazioni del catalogo dei delitti elencati nella prima disposizione e, quindi, la non necessità di censurare la seconda disposizione.

3.- Con ordinanza del 10 giugno 2019 (r.o. n. 118 del 2019), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Cagliari ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1 [*recte*: art. 1, comma 6], lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, «nella parte in cui ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione, tra quelli ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari ai sensi dell'art. 4-*bis* legge 26 luglio 1975, n. 354 senza prevedere un regime transitorio», per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27, 111 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU).

Il rimettente è investito di un incidente di esecuzione proposto da A. D. - detenuto - e volto alla declaratoria di temporanea inefficacia dell'ordine di esecuzione, emesso dalla Procura della Repubblica dopo il passaggio in giudicato, il 30 aprile 2019, della sentenza della Corte d'appello di Cagliari, che ha condannato l'interessato alla pena di due anni e otto mesi di reclusione, per il reato di cui all'art. 314 cod. pen., commesso fino al 16 novembre 2011.



3.1.- In punto di rilevanza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza di legittimità sull'applicabilità del principio *tempus regit actum* alle disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza n. 24561 del 2006) e afferma che, alla data di passaggio in giudicato della sentenza di condanna, si incardinerebbe il rapporto esecutivo e si cristallizzerebbe il contesto normativo che definisce le modalità di esecuzione della pena, sicché le modifiche all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 apportate dalla legge n. 3 del 2019, in assenza di una disciplina transitoria, sarebbero applicabili anche ai fatti commessi da A. D. prima dell'entrata in vigore della legge stessa. Viceversa, in caso di dichiarata incostituzionalità dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, A. D. potrebbe ottenere l'immediata sospensione dell'ordine di esecuzione della pena.

3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che l'applicabilità immediata della disposizione censurata a coloro che abbiano commesso il reato anteriormente alla sua entrata in vigore confligga con la garanzia di irretroattività della legge penale, di cui all'art. 7 CEDU. Riportando ampi stralci della sentenza della Corte di cassazione, sesta sezione penale, n. 12541 del 2019, il rimettente dichiara di condividere i dubbi, ivi espressi, di conformità con l'art. 7 CEDU, come interpretato nella sentenza della Corte EDU Del Rio Prada - e, per esso, con l'art. 117, primo comma, Cost. - dell'omessa previsione di una disciplina transitoria nella legge n. 3 del 2019.

La disciplina censurata sarebbe altresì foriera di una ingiustificata disparità di trattamento, lesiva dell'art. 3 Cost., tra soggetti che abbiano commesso identici fatti di reato anteriormente o posteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019.

Il consolidato orientamento giurisprudenziale in ordine alla natura processuale delle norme di ordinamento penitenziario non consentirebbe una lettura costituzionalmente orientata della disposizione censurata, che, in definitiva, presenterebbe profili di contrarietà con gli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU.

3.3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza delle questioni, sulla base delle medesime argomentazioni esposte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al n. 115 del r.o. 2018.

4.- Con ordinanza del 2 aprile 2019 (r.o. n. 119 del 2019), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1 [*recte*: art. 1, comma 6], lettera b), della legge n. 3 del 2019, denunciandone il contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27, 111 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU), «nella parte in cui, ampliando il novero dei reati "ostativi" ai sensi dell'art. 4-bis l. 354/1975, includendovi i reati contro la pubblica amministrazione, ha mancato di prevedere un regime intertemporale».

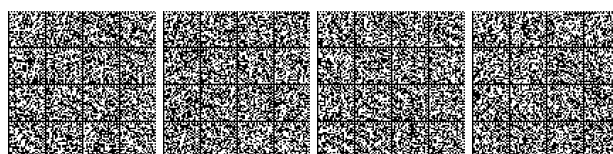
Il rimettente è chiamato a delibare l'istanza presentata, ai sensi dell'art. 666 cod. proc. pen., da V. P., e volta a ottenere l'invalidazione dell'ordine di esecuzione emesso l'11 febbraio 2019 dalla Procura della Repubblica, in relazione alla condanna alla pena di un anno di reclusione, inflitta dalla Corte d'appello di Napoli con sentenza del 20 gennaio 2015 (irrevocabile il 1° giugno 2018), per i reati di cui agli artt. 110, 81, comma 2, 112, numero 1), 319, 320, 321 cod. pen., commessi dal novembre 2007 al febbraio 2008.

4.1.- Rammentato il consolidato orientamento di legittimità circa la natura processuale delle norme previste dalla legge n. 354 del 1975, il rimettente argomenta che il censurato art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, avendo ampliato il novero dei reati "ostativi" di cui all'art. 4-bis ordin. penit. senza prevedere alcuna disciplina transitoria in relazione ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU così come interpretato dalla Corte EDU nella sentenza Del Rio Prada, che avrebbe assoggettato al principio di irretroattività della legge penale «i trattamenti esecutivi sfavorevoli». A sostegno della propria argomentazione, il giudice *a quo* trascrive ampi stralci della sentenza della Corte di cassazione, sesta sezione penale, n. 12541 del 2019.

4.2.- Conclude il rimettente evidenziando la rilevanza delle questioni sollevate, atteso che il loro accoglimento determinerebbe la fondatezza del ricorso di V. P.

4.3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate, sulla base delle medesime argomentazioni svolte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al n. 115 del r.o. 2019.

5.- Con ordinanza del 7 giugno 2019 (r.o. n. 157 del 2019), il Tribunale di sorveglianza di Taranto ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, «nella parte in cui, modificando l'art. 4 bis, comma 1 della Legge n. 354/1975, ha inserito i reati contro la p.a. e in particolare quello di cui all'art. 314 comma 1 tra quelli ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari, senza prevedere un regime transitorio che dichiarò applicabile la norma ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore».



Il rimettente deve decidere dell'istanza di concessione della detenzione domiciliare per gravi motivi di salute o, in subordine, per ragioni di età, avanzata da R.B. L. (parte anche nel giudizio iscritto al n. 115 del r.o. 2019), condannato dalla Corte di appello di Lecce, con sentenza irrevocabile il 1° febbraio 2019, alla pena di sette anni e venticinque giorni di reclusione, per plurimi delitti di peculato commessi fino al 25 marzo 2002 e attualmente detenuto, a seguito dell'emissione di ordine di esecuzione da parte della Procura generale presso la medesima Corte di appello.

5.1.- In punto di rilevanza, espone il giudice *a quo* che, da un lato, non risulta concedibile la detenzione domiciliare per gravi motivi di salute, ex artt. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit. e 147, primo comma, numero 2), cod. pen., non versando l'interessato in condizioni di infermità fisica o psichica tali da rendere impossibili le cure in ambiente carcerario; e, dall'altro lato, risulta inammissibile l'istanza di concessione della detenzione per motivi di età, ex art. 47-ter, comma 01, ordin. penit., atteso che, per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, il delitto di peculato è stato inserito nel catalogo dei reati di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., ostativi alla concessione della detenzione domiciliare in favore di soggetti ultrasettantenni. Tale regime di ostatività potrebbe venir meno solo in forza dell'accertamento della collaborazione di R.B. L. con la giustizia, ai sensi dell'art. 58-ter ordin. penit. o dell'art. 323-bis, secondo comma, cod. pen., o dell'inesigibilità della collaborazione stessa. Nel caso di specie, tuttavia, tali condizioni non risultano realizzate, sicché l'interessato soggiace al regime di ostatività previsto dal novellato art. 4-bis ordin. penit., pur essendo soggetto ultrasettantenne, astrattamente idoneo a fruire della detenzione domiciliare prevista dall'art. 47-ter, comma 01, ordin. penit. Donde, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

5.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva come l'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019 abbia ampliato il novero dei reati ostativi contemplati dall'art. 4-bis ordin. penit. senza prevedere alcuna disciplina transitoria, diversamente da quanto avvenuto in occasione dell'introduzione dell'art. 4-bis, realizzata dal decreto-legge n. 152 del 1991, e delle modifiche allo stesso apportate dall'art. 1 della legge n. 279 del 2002, ove il legislatore aveva previsto l'applicabilità delle nuove e più restrittive disposizioni ai soli fatti di reato commessi successivamente all'entrata in vigore delle stesse.

Ritiene il giudice *a quo* che l'assenza di una disciplina transitoria nella legge n. 3 del 2019 sia foriera di disparità di trattamento e pregiudizio al diritto di difesa, che si tradurrebbero in una lesione dell'art. 3 Cost. Coloro che abbiano commesso reati inclusi nel novellato catalogo di cui all'art. 4-bis ordin. penit. prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, infatti, si troverebbero ad essere o meno soggetti all'ordine di esecuzione e alla preclusione nella richiesta di accesso alle misure alternative alla detenzione, a seconda che siano stati ammessi all'esecuzione penale esterna prima o dopo la novella; dato che, a sua volta, dipenderebbe da circostanze del tutto contingenti quali «la collocazione territoriale, la velocità con la quale è stato celebrato il processo, la rapidità dell'emanazione dell'ordine di esecuzione da parte del pubblico ministero e quella del Tribunale di Sorveglianza che, per ragioni istruttorie o per altro motivo, non abbia assunto una decisione prima dell'entrata in vigore della legge».

Ad avviso del rimettente, invece, la natura processuale delle norme penitenziarie non consentirebbe di ritenere applicabile la garanzia di irretroattività della legge penale sfavorevole, di cui all'art. 7 CEDU. Né le norme relative alle modalità di accesso alle misure alternative potrebbero formare oggetto di un affidamento del condannato, alla luce dell'imprevedibilità della valutazione discrezionale del tribunale di sorveglianza in ordine alla concessione di ciascuna misura.

5.3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità della questione sollevata, per non avere il giudice rimettente tentato un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, tale da escluderne l'applicabilità ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore. Simile interpretazione sarebbe infatti «in linea con l'esigenza di garantire al cittadino libere e consapevoli scelte di condotta che costituisce una pietra angolare del modello di sistema penale disegnato dai principi costituzionali (Corte costituzionale, sentenza n. 364/1988)».

5.4.- Si è costituita in giudizio la parte R.B. L., chiedendo a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 6, comma 1 [recte: art. 1, comma 6], lettera b), della legge n. 3 del 2019, per contrasto con gli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

5.5.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, R.B. L. ha evidenziato l'impossibilità di adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, alla luce del diritto vivente che attribuisce natura processuale alle norme dell'ordinamento penitenziario.

6.- Con ordinanza del 30 aprile 2019 (r.o. n. 160 del 2019), il Tribunale ordinario di Brindisi ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, «nella parte in cui, modificando l'art. 4 bis comma 1° della Legge 26 luglio 1975 n. 354 - norma richiamata dall'art. 656, comma 9°, lett. a) c.p.p. - si applica anche al delitto di cui all'art. 314 c.p. commesso anteriormente all'entrata in vigore della medesima legge», denunciandone il contrasto con gli artt. 24, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.



Il rimettente è investito dell'istanza di A. B., in stato di detenzione, volta a ottenere la declaratoria di temporanea inefficacia dell'ordine di esecuzione emesso dal pubblico ministero il 5 aprile 2019, in relazione alla condanna inflitta all'interessato dal Tribunale ordinario di Brindisi il 25 marzo 2015 (divenuta irrevocabile il 13 marzo 2019) alla pena di due anni e otto mesi di reclusione per i delitti di cui agli artt. 110, 56, 314, primo comma, 61, numero 9), cod. pen. (commesso l'11 agosto 2011), di cui agli artt. 110, 117, e 314, primo comma, cod. pen. (commesso il 18 luglio 2011) e di cui all'art. 314, primo comma, cod. pen. (commesso il 24 febbraio 2011).

6.1.- In punto di rilevanza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* espone che, a seguito dell'entrata in vigore del censurato art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, A. B. non può più beneficiare della sospensione dell'ordine di esecuzione, essendo stato il delitto di cui all'art. 314 cod. pen. incluso nell'elenco dei reati ostativi di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., laddove, prima dell'intervenuta modifica normativa, egli avrebbe potuto chiedere la concessione di una misura alternativa alla detenzione senza previo periodo di osservazione in carcere.

6.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente premette che, in assenza di una disciplina transitoria, la disposizione censurata risulta immediatamente applicabile, in base al consolidato orientamento che attribuisce carattere processuale alle norme penitenziarie.

6.2.1.- Ritene tuttavia il giudice *a quo* che la non sospendibilità dell'ordine di esecuzione, risultante dal richiamo dell'art. 4-*bis* ordin. penit. da parte dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., incida non solo sulle modalità esecutive della pena ma anche sulla sua effettiva portata e natura, imponendo al condannato che aspiri alle misure alternative alla detenzione «una temporanea anticipazione del regime detentivo [...] in attesa delle decisioni del magistrato di sorveglianza sul possibile accesso a una di tali misure»; il tutto, peraltro, con «possibili frizioni con la finalità rieducativa della pena prevista dall'art. 27 Cost.», attesa l'incongruità - rilevata anche da questa Corte con la sentenza n. 41 del 2018 - della temporanea carcerazione di soggetti che possano poi beneficiare di misure risocializzanti extramurarie. L'art. 4-*bis* ordin. penit., richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., «benché “nominalmente” processuale» esibirebbe dunque «nella “sostanza” [...] un contenuto “afflittivo” per le ricadute sulla libertà personale del condannato», impossibilitato appunto a ottenere la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena.

6.2.2.- Attesa la natura “penale” dell'art. 4-*bis* ordin. penit., l'applicazione immediata delle modifiche normative di segno peggiorativo apportate a detta disposizione dalla legge n. 3 del 2019 integrerebbe una violazione del divieto di retroattività della legge penale sfavorevole, sancito dall'art. 7 CEDU, così come interpretato dalla Corte EDU nella sentenza Del Rio Prada.

6.2.3.- Sarebbe violato anche il corrispondente principio di irretroattività contenuto nell'art. 25, secondo comma, Cost., la cui operatività questa Corte avrebbe esteso a disposizioni non formalmente penali, ma «a carattere “intrinsecamente punitivo”» (sono citate le sentenze n. 223 del 2018 e n. 196 del 2010).

6.2.4.- La modifica in senso sfavorevole della portata dell'art. 4-*bis* ordin. penit., realizzata dal censurato art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, vanificherebbe altresì il legittimo affidamento del condannato a ottenere la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva di durata inferiore a quattro anni (come quella in specie irrogata), con conseguente ulteriore violazione degli artt. 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, già evidenziata dalla Corte di cassazione, sezione sesta penale, nella sentenza n. 12541 del 2019.

6.2.5.- L'incidente di esecuzione riguardante l'ordine di esecuzione emesso a carico di A. B. rientrerebbe a pieno titolo nell'ambito applicativo dell'art. 6 CEDU sul diritto al processo equo, atteso lo stretto legame tra la nozione di “pena” risultante dall'art. 7 CEDU e quella di “accusa in materia penale”, utilizzata dall'art. 6.

Ne deriverebbe la possibilità di estendere le garanzie dell'art. 6 CEDU anche a «istituti rientranti nel “procedimento di esecuzione” che concorrono a determinare l'effettiva durata della privazione della libertà da scontare», quali il procedimento ex art. 671 cod. proc. pen. per l'applicazione della continuazione in sede esecutiva, nonché i procedimenti relativi alla validità o efficacia del titolo esecutivo o dell'ordine di esecuzione.

La riconducibilità del procedimento di esecuzione disciplinato dall'art. 666 cod. proc. pen. all'ambito applicativo dell'art. 6 CEDU comporterebbe la qualificabilità come disposizione di natura “penale”, ai sensi dell'art. 7 CEDU, dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. sulla sospensione dell'ordine di esecuzione, «così come integrato» dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, che ha modificato l'art. 4-*bis* ordin. penit. E invero, gli effetti derivanti dalla disciplina in scrutinio «si traducono in un'anticipazione della pena detentiva che comporta la privazione della libertà personale attraverso la carcerazione, anche se il condannato risulterà meritevole di una misura alternativa».

6.2.6.- L'applicazione retroattiva della disciplina sfavorevole introdotta dalla legge n. 3 del 2019 comporterebbe altresì una lesione del diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost., vanificando le strategie processuali dell'imputato, il quale potrebbe avere chiesto l'applicazione di un rito alternativo confidando in una diminuzione di pena sufficiente a poter beneficiare della sospensione dell'ordine di esecuzione; sospensione che, invece, non potrebbe essere più accordata in forza dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019.



6.2.7.- Il contrasto della norma censurata con i parametri costituzionali evocati non sarebbe superabile in via interpretativa, in presenza di un consolidato diritto vivente di segno contrario.

6.3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la declaratoria di inammissibilità delle questioni sollevate, in base alle medesime argomentazioni spese nel giudizio iscritto al n. 157 del r.o. 2019 e incentrate sul mancato esperimento, da parte del rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina censurata.

6.4.- Si è altresì costituita in giudizio la parte privata A. B., insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale del censurato art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019.

Ripercorrendo adesivamente le motivazioni dell'ordinanza di remissione, la parte privata aggiunge che le misure alternative alla detenzione, stante la «fisiologica funzionalizzazione a garantire la diversificazione tipologica del trattamento sanzionatorio, corollario del principio rieducativo di cui all'art. 27, co. 3, Cost.» non potrebbero essere considerate delle mere modalità di esecuzione della pena, essendo invece istituiti che «incidono sulla qualità essenziale della pena stessa»; sicché qualsiasi mutamento delle condizioni di accesso a dette misure soggiacerebbe alle garanzie di irretroattività di cui agli artt. 25, secondo comma, Cost. e 7 CEDU. Disposizione, quest'ultima, che la Corte EDU avrebbe ritenuto applicabile sia a revirements giurisprudenziali relativi al regime applicativo di misure assimilabili alla liberazione anticipata (è citata la sentenza *Del Rio Prada*), sia a modifiche della normativa processuale suscettibili di spiegare diretta incidenza sulla determinazione della pena inflitta (è citata la sentenza, 17 settembre 2009, *Scoppola contro Italia*).

6.5.- In prossimità dell'udienza pubblica, A. B. ha depositato memoria illustrativa, insistendo sulla necessità di applicare alle misure alternative alla detenzione il divieto di retroattività della legge penale sfavorevole, sulla scorta della giurisprudenza della Corte EDU e di recenti pronunce della giurisprudenza di merito, avallate dalla sentenza n. 12541 del 2019 della Corte di cassazione. La parte evidenzia altresì come la mancata previsione, ad opera del censurato art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, di una disciplina transitoria, determini una lesione dell'affidamento dell'imputato, in riferimento sia al trattamento sanzionatorio applicabile (che da extramurario diverrebbe necessariamente carcerario), sia alle strategie perseguibili in giudizio, atteso che l'interessato - giudicato anteriormente all'entrata in vigore della novella - non avrebbe potuto prospettarsi la necessità di collaborare con la giustizia, ai sensi dell'art. 58-ter ordin. penit., nel corso delle indagini o del processo, al fine di fruire della possibilità di accesso a misure alternative alla detenzione, secondo il restrittivo regime delineato dall'art. 4-bis ordin. penit. Richiamando la sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte, A. B. lamenta infine l'irragionevolezza dell'inclusione dei reati contro la pubblica amministrazione nell'ambito applicativo dell'art. 4-bis, sul rilievo che la conseguente necessità di collaborazione con la giustizia, al fine della concessione di misure alternative alla detenzione, si tradurrebbe in una violazione del diritto al silenzio e in un aggravamento del trattamento sanzionatorio.

7.- Con ordinanza del 30 aprile 2019 (r.o. n. 161 del 2019), il Tribunale ordinario di Brindisi ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, «nella parte in cui, modificando l'art. 4 bis comma 1° della Legge 26 luglio 1975 n. 354 - norma richiamata dall'art. 656, comma 9°, lett. *a*) c.p.p. - si applica anche al delitto di cui all'art. 314 c.p. commesso anteriormente all'entrata in vigore della medesima legge», denunciandone il contrasto con gli artt. 24, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

Il rimettente deve pronunciarsi, ex art. 666 cod. proc. pen., sull'incidente di esecuzione promosso da C. M. onde ottenere la declaratoria di temporanea inefficacia dell'ordine di esecuzione emesso dal pubblico ministero il 5 aprile 2019, in relazione alla condanna inflitta all'interessato dal Tribunale di Brindisi il 25 marzo 2015 (diventa irrevocabile il 13 marzo 2019) alla pena di due anni e quattro mesi di reclusione per il delitto di cui agli artt. 110 e 314, primo comma, cod. pen. (commesso il 3 agosto 2011) e per il delitto di cui agli artt. 110, 81, 56 e 314, primo comma, cod. pen. (commesso il 22 luglio e il 13 agosto 2011).

7.1.- In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* svolge considerazioni di identico tenore a quelle che compaiono nell'ordinanza di remissione iscritta al n. 160 del r.o. 2019.

7.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, per le medesime ragioni esposte nell'atto di intervento relativo al giudizio iscritto al n. 160 del r.o. 2019.

8.- Con ordinanza del 16 luglio 2019 (r.o. n. 193 del 2019), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Caltanissetta ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1 [*recte*: art. 1, comma 6], lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, denunciandone il contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 27, 111 e 117 Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU), «nella parte in cui, ampliando il novero dei reati "ostativi" ai sensi dell'art. 4-bis legge 354/1975, includendovi i reati contro la pubblica amministrazione, ha mancato di prevedere un regime intertemporale».



Il tribunale rimettente è investito di un'istanza, presentata dal detenuto U. A., di declaratoria di illegittimità dell'ordine di esecuzione emesso dalla locale Procura della Repubblica e notificato il 7 giugno 2019, per l'espiazione della pena di tre anni, undici mesi e dieci giorni di reclusione, applicata - in relazione a diversi reati uniti dal vincolo della continuazione, tra cui il delitto di cui all'art. 319 cod. pen., commesso tra il 16 maggio e il 31 maggio 2017 - ex art. 444 cod. proc. pen. con sentenza del 12 febbraio 2019, divenuta irrevocabile il 28 maggio 2019.

8.1.- Premessa l'adesione al consolidato orientamento giurisprudenziale circa la natura processuale delle disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione, il rimettente osserva, in punto di rilevanza delle questioni sollevate, che, attesa l'immediata operatività della previsione dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, l'istanza di U. A. dovrebbe essere rigettata. Diversamente, l'accoglimento delle questioni comporterebbe la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, poiché relativo a fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019.

8.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente argomenta la contrarietà della disposizione censurata all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, richiamando la sentenza della Corte EDU Del Rio Prada e le considerazioni svolte dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 12541 del 2019.

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

L'inammissibilità conseguirebbe sia al mancato tentativo di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, volta ad attribuirle valenza sostanziale e non processuale; sia al carattere manipolativo della pronuncia richiesta alla Corte, atteso il carattere non costituzionalmente necessario della disciplina transitoria auspicata dal rimettente; sia, infine, alla mancata individuazione di una norma di sospetta illegittimità costituzionale, lamentando il rimettente un mancato intervento del legislatore.

Ulteriori ragioni di inammissibilità e infondatezza delle questioni sollevate sono argomentate attraverso l'integrale richiamo all'atto di intervento depositato dalla stessa Avvocatura generale dello Stato nel giudizio iscritto al n. 114 del r.o. 2019.

9.- Con ordinanza del 16 luglio 2019 (r.o. n. 194 del 2019), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Caltanissetta ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1 [*recte*: art. 1, comma 6], lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, identiche a quelle già prospettate nell'ordinanza iscritta al n. 193 del r.o. 2019 quanto al *petitum* e ai parametri costituzionali evocati.

In questo caso, il rimettente è investito di un'istanza, presentata dal detenuto F. R., di declaratoria di illegittimità dell'ordine di esecuzione emesso dalla locale Procura della Repubblica e notificato il 7 giugno 2019, per l'espiazione della pena di tre anni, tre mesi e dieci giorni di reclusione, applicata - in relazione a diversi reati uniti dal vincolo della continuazione, tra cui il delitto di cui all'art. 319 cod. pen., commesso tra il 16 e il 31 maggio 2017 - ex art. 444 cod. proc. pen. con sentenza del 12 febbraio 2019, divenuta irrevocabile il 28 maggio 2019.

9.1.- Il rimettente ripropone, a sostegno della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, le medesime argomentazioni svolte nell'ordinanza iscritta al n. 193 del r.o. 2019.

9.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto di intervento avente tenore identico a quello depositato nel giudizio iscritto al n. 193 del r.o. 2019.

10.- Con ordinanza del 31 luglio 2019 (r.o. n. 210 del 2019), il Tribunale di sorveglianza di Potenza ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, «nella parte in cui, modificando l'art. 4 bis, comma 1 della L. 26.7.1975 n. 354, si applica anche in relazione ai delitti di cui agli artt. 317 c.p. e 319 c.p. commessi anteriormente alla entrata in vigore della medesima legge», denunciando il contrasto della disposizione con gli artt. 3, 25, secondo comma, 27, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU).

Il rimettente è chiamato a statuire sul reclamo avverso il decreto del 21 febbraio 2019, con cui il magistrato di sorveglianza ha dichiarato inammissibile l'istanza di concessione di permesso premio, ex art. 30-*ter* ordin. penit., avanzata da M.P. D.G., detenuto in espiazione della pena (residuo di otto anni) di sette anni, otto mesi e ventiquattro giorni di reclusione, inflitta dalla Corte di appello di Potenza con sentenza del 30 settembre 2016 (divenuta irrevocabile l'8 agosto 2017), in relazione ai reati di cui agli artt. 81, comma 2, 110, 317 e 319 cod. pen.



10.1.- In punto di rilevanza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* evidenzia che l'istanza di concessione del permesso premio è stata presentata prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, ma deliberata dal magistrato di sorveglianza solo successivamente, con conseguente applicabilità delle preclusioni alla concessione del permesso premio, in difetto di collaborazione con la giustizia, previste dall'art. 4-bis ordin. penit., come novellato dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, per i reati ostativi ivi indicati, tra i quali risultano attualmente inclusi quelli di concussione e corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio. Osserva altresì il rimettente che, in difetto della sopravvenuta modifica dell'art. 4-bis ordin. penit., M.P. D.G. avrebbe avuto diritto alla concessione del permesso premio, sussistendo i requisiti previsti dall'art. 30-ter della medesima legge.

10.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente richiama da un lato il consolidato orientamento giurisprudenziale circa la natura processuale delle norme penitenziarie, con conseguente immediata applicabilità di modifiche normative anche peggiorative ai fatti pregressi, in difetto di apposita disciplina transitoria; e, dall'altro lato, la recente pronuncia della Corte di cassazione, sezione sesta penale, n. 12541 del 2019, che ha ritenuto non manifestamente infondato - ancorché, in specie, non rilevante - il dubbio di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, determinato dalla mancata previsione di una disposizione transitoria volta a limitare l'applicabilità delle modifiche introdotte all'art. 4-bis ordin. penit. ai soli fatti di reato commessi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019.

10.3.- Ad avviso del giudice *a quo*, il permesso premio, lungi dal risolversi in una mera modalità di esecuzione della pena, «viene a incidere sulla qualità essenziale della pena stessa rispetto alla quale la funzione rieducativa viene assicurata anche tramite il beneficio ex art. 30 ter O.P.», come riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 349 del 1993; sicché eventuali modifiche normative che restringano i presupposti di accesso a tale beneficio modificherebbero «la natura stessa della sanzione penale» e dovrebbero essere soggette alla garanzia di irretroattività prevista dagli artt. 25, secondo comma, Cost., e 7 CEDU. Riprendendo in larga misura le argomentazioni dell'ordinanza di remissione iscritta al n. 114 del r.o. 2019, il rimettente evidenzia come questa Corte abbia già censurato modifiche normative che incidessero in senso peggiorativo sulle condizioni di fruibilità di benefici penitenziari, applicandosi indistintamente anche ai condannati che avessero già raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto (sono richiamate le sentenze n. 79 del 2007, n. 257 del 2006, n. 137 del 1999, n. 445 del 1997 e n. 504 del 1995).

10.4.- Il rimettente argomenta poi la dedotta lesione degli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (in relazione all'art. 7 CEDU), sotto il profilo della violazione del principio di affidamento, svolgendo considerazioni analoghe a quelle esposte nell'ordinanza di remissione iscritta al n. 114 del r.o. 2019.

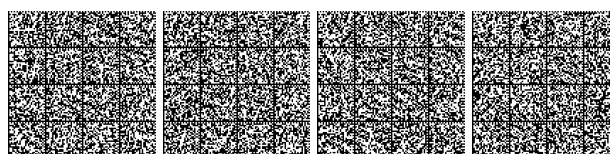
10.5.- In relazione al prospettato contrasto della disposizione censurata con gli artt. 3 e 27, secondo e terzo comma, Cost., il rimettente parimenti ripropone le argomentazioni dell'ordinanza di remissione iscritta al n. 114 del r.o. 2019, soggiungendo che «la preclusione all'accesso ai benefici penitenziari o, più correttamente, la possibilità di accesso solo in caso di collaborazione o di accertata collaborazione impossibile senza alcuna distinzione di ordine temporale quanto alla sfera di applicazione della nuova normativa» introdurrebbe un automatismo tale da impedire al giudice ogni valutazione individuale sul concreto percorso rieducativo compiuto dal condannato prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, con conseguente frustrazione dell'imperativo costituzionale della funzione rieducativa della pena (sono richiamate la sentenza n. 149 del 2018 e la giurisprudenza costituzionale ivi citata).

10.6.- Il Presidente del Consiglio dei Ministri non è intervenuto in giudizio.

11.- Con ordinanza del 12 giugno 2019 (r.o. n. 220 del 2019), il Tribunale di sorveglianza di Salerno ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, «nella parte in cui, modificando l'art. 4 bis, comma 1 O.P., si applica anche in relazione ai delitti di cui all'art. 319-quater comma 1 c.p. commessi anteriormente alla entrata in vigore della medesima legge», denunciando il contrasto della disposizione con gli artt. 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, 117 Cost. e 7 CEDU.

Il rimettente è chiamato a deliberare l'istanza di concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale, o in subordine, della detenzione domiciliare o della semilibertà, avanzata da D. M., condannato alla pena di sei anni di reclusione dalla Corte di appello di Milano con sentenza del 14 novembre 2017, per i reati di cui agli artt. 319-quater, primo comma, e 648 cod. pen., attualmente in regime di arresti domiciliari e in attesa della valutazione del Tribunale di sorveglianza circa la concedibilità di misure alternative alla detenzione, ai sensi dell'art. 656, comma 10, cod. proc. pen.

11.1.- Premette il giudice *a quo* che l'immediata applicabilità delle modifiche apportate all'art. 4-bis ordin. penit. dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019 - e, segnatamente, l'inclusione del delitto di cui all'art. 319-quater, primo comma, cod. pen. nel novero di quelli «ostativi» ai sensi della prima disposizione - comporterebbe la declaratoria di inammissibilità delle istanze di M. D., in difetto del requisito della collaborazione con la giustizia, o della impossibilità della stessa, previsto per l'accesso ai benefici penitenziari dal citato art. 4-bis. Diversamente, l'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, sotto il profilo della mancata previsione dell'inapplicabilità ai fatti di reato pregressi, consentirebbe al rimettente di accogliere le istanze del detenuto, alla luce dell'assenza di altri precedenti penali, della regolare condotta serbata durante il periodo trascorso agli arresti domiciliari e della possibilità di svolgere un'attività lavorativa idonea a favorire il reinserimento sociale. Donde, la rilevanza delle questioni sollevate.



11.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, essa è argomentata in base a considerazioni analoghe a quelle svolte dal Tribunale di sorveglianza di Venezia nell'ordinanza iscritta al n. 114 del r.o. 2019.

11.3.- È intervenuto anche in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate, per le medesime ragioni esposte negli atti di intervento depositati nei giudizi iscritti ai numeri 114 e 193 del r.o. 2019.

12.- All'udienza dell'11 febbraio 2020, il rappresentante dell'Avvocatura generale dello Stato, a parziale modifica delle conclusioni già rassegnate negli atti di intervento, ha invitato questa Corte ad adottare una pronuncia interpretativa di rigetto delle questioni sollevate, sulla base di una lettura della disposizione censurata secondo la quale le modifiche da essa apportate dovrebbero essere applicate soltanto ai fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019. Ciò in quanto tutte le norme ivi previste «che peggiorano la condizione dei detenuti in termini di status libertatis» dovrebbero essere «lette necessariamente come norme di carattere sostanziale e quindi non retroattive, non solo alla luce dell'art. 25 della Costituzione, ma anche alla luce dell'art. 2 del codice penale».

Considerato in diritto

1.- Le undici ordinanze di rimessione indicate in epigrafe, che è opportuno riunire ai fini della decisione, sollevano tutte questioni di legittimità costituzionale dell'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).

Secondo i rimettenti, tale disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che le modifiche da essa apportate all'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) si applichino soltanto ai condannati per fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019.

1.1.- Più in particolare, le ordinanze iscritte ai numeri 114, 157, 210 e 220 del r.o. 2019 sono state pronunciate da tribunali di sorveglianza investiti di istanze di concessione di benefici o misure alternative alla detenzione (permesso premio, affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare) da parte di condannati per reati contro la pubblica amministrazione, commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019.

Tali reati risultano ora inseriti - ad opera del censurato art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 - nell'elenco dei delitti previsti dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. Conseguentemente, per tali reati sono oggi previste condizioni assai più gravose, per l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative, rispetto a quelle vigenti al momento della commissione del fatto.

1.2.- Le ordinanze iscritte ai numeri 115, 118, 119, 160, 161, 193 e 194 del r.o. 2019 sono state invece pronunciate da giudici dell'esecuzione, investiti di istanze volte a ottenere la sospensione o la declaratoria di illegittimità di ordini di esecuzione della pena emessi nei confronti di condannati per reati contro la pubblica amministrazione, commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019.

Tali ordini di esecuzione non sono stati sospesi, per effetto dell'inclusione del reato per il quale l'interessato è stato di volta in volta condannato nell'elenco dei delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., in relazione ai quali l'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale prevede, per l'appunto, il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena.

1.3.- Secondo i giudici rimettenti, la mancata limitazione degli effetti dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 ai soli condannati per fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore sarebbe di dubbia compatibilità:

- con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), sotto il profilo del principio di legalità e non retroattività della pena; e ciò in quanto il divieto di applicazione retroattiva delle modifiche normative che aggravano la pena prevista per il reato comprenderebbe altresì le modifiche normative che, come quella in esame, restringano presupposti e condizioni di accesso a benefici penitenziari e misure alternative alla detenzione (ordinanze iscritte ai numeri 114, 115, 118, 119, 160, 161, 193, 194, 210 e 220 del r.o. 2019);

- con il diritto di difesa di cui all'art. 24, secondo comma, Cost., dal momento che la modifica normativa operata dalla disposizione censurata avrebbe vanificato le strategie processuali degli imputati poi condannati, i quali potrebbero, ad esempio, aver scelto un rito alternativo confidando in una diminuzione di pena sufficiente per poter beneficiare della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena (ordinanze iscritte ai numeri 160 e 161 del r.o. 2019);



- con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. (nonché, nell'ordinanza iscritta al n. 210 del r.o. 2019, con il secondo comma di quest'ultima disposizione), in relazione ai principi di ragionevolezza e funzione rieducativa della pena, attesa l'automatica incidenza, sul percorso rieducativo dei condannati, delle sopravvenute preclusioni all'accesso a benefici penitenziari e a misure alternative alla detenzione, con conseguente impossibilità per l'autorità giudiziaria di operare valutazioni individualizzate in sede di esame delle istanze di concessione di detti benefici e misure (ordinanze iscritte ai numeri 114, 210 e 220 del r.o. 2019);

- con l'art. 3 Cost., sotto un duplice profilo: da un lato, l'irragionevole disparità di trattamento creatasi tra condannati per i medesimi delitti, commessi anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, i quali sarebbero sottoposti a un regime differenziato quanto all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, a seconda del momento - anteriore o successivo alla vigenza di detta disposizione - in cui la magistratura di sorveglianza esamini la relativa istanza di concessione (ordinanze iscritte ai numeri 114, 157, 210 e 220 del r.o. 2019); dall'altro, l'irragionevole disparità di trattamento fra autori dei medesimi delitti, commessi rispettivamente prima o dopo l'entrata in vigore della disposizione censurata, poiché solo i primi, ma non anche i secondi, potrebbero espiare la pena in regime extramurario (ordinanze iscritte ai numeri 115 e 118 del r.o. 2019).

2.- In via preliminare, conviene brevemente ricapitolare il contesto normativo nel quale si inseriscono le censure dei rimettenti.

Come già rammentato, l'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, in questa sede censurato, inserisce nell'elenco dei delitti previsti dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. i delitti contro la pubblica amministrazione di cui agli artt. 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322 e 322-*bis* del codice penale.

2.1.- Per effetto di detto inserimento, tali delitti sono oggi soggetti, anzitutto, al medesimo regime "ostativo" rispetto alla concessione dei permessi premio, del lavoro all'esterno e delle misure alternative alla detenzione, esclusa la liberazione anticipata, che vige per i delitti cosiddetti "di prima fascia" elencati nell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit.

Ciò significa che i benefici e le misure alternative in questione possono ora essere concessi ai condannati per la maggior parte dei delitti contro la pubblica amministrazione, di regola, soltanto nel caso in cui essi collaborino con la giustizia.

Tale collaborazione potrà avvenire, alternativamente, ai sensi dell'art. 58-*ter* ordin. penit., ovvero - in forza di un'ulteriore modifica del testo dell'art. 4-*bis* ordin. penit., operata dall'art. 1, comma 6, lettera *a*), della legge n. 3 del 2019 - ai sensi dell'art. 323-*bis*, secondo comma, cod. pen.

L'art. 58-*ter* ordin. penit., a sua volta, descrive la condotta di collaborazione con la giustizia come quella di «coloro che, anche dopo la condanna, si sono adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati».

L'art. 323-*bis*, secondo comma, cod. pen. prevede invece una circostanza attenuante, applicabile a vari delitti contro la pubblica amministrazione, in favore di «chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite». Se il riconoscimento della circostanza attenuante è evidentemente circoscritto alle condotte collaborative poste in essere dall'imputato prima della sentenza irrevocabile di condanna, il richiamo a tale disposizione da parte dell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., nel testo modificato dalla legge n. 3 del 2019, sta probabilmente a significare che la collaborazione richiesta al condannato per i reati contro la pubblica amministrazione può in concreto esplicarsi - anche dopo la condanna - nelle forme indicate dallo stesso art. 323-*bis*, secondo comma, cod. pen., ove - a differenza di quanto accade nell'art. 58-*ter* ordin. penit. - è fatta esplicita menzione dell'attività rivolta ad assicurare il «sequestro delle somme o altre utilità trasferite».

In difetto di collaborazione, il condannato per i delitti contro la pubblica amministrazione menzionati dalla disposizione censurata - così come qualsiasi altro condannato per i delitti contemplati dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. - potrà accedere ai benefici e alle misure alternative alla detenzione diverse dalla liberazione anticipata soltanto:

- allorché ricorrano le condizioni di cui all'art. 4-*bis*, comma 1-*bis*, ordin. penit., e cioè «purché siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, altresì nei casi in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso, accertata nella sentenza di condanna, ovvero l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con sentenza irrevocabile, rendono comunque impossibile un'utile collaborazione con la giustizia, nonché nei casi in cui, anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante, nei confronti dei medesimi detenuti o internati sia stata applicata una delle circostanze attenuanti previste dall'articolo 62, numero 6), anche qualora il risarcimento del danno sia avvenuto dopo la sentenza di condanna, dall'articolo 114 ovvero dall'articolo 116, secondo comma, del codice penale»; ovvero



- limitatamente alla concessione dei permessi premio, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti, secondo quanto stabilito dalla sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte.

2.2.- La sottoposizione dei condannati per delitti contro la pubblica amministrazione al regime dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. comporta poi una serie di effetti stabiliti da altre norme dell'ordinamento penitenziario che rinviano allo stesso art. 4-bis, e in particolare:

- una preclusione assoluta - non superabile neppure in presenza di collaborazione o di condizioni equiparate - rispetto alla concessione delle misure alternative della detenzione domiciliare "ordinaria" per ultrasessantenni (art. 47-ter, comma 01, ordin. penit.) e della detenzione domiciliare cosiddetta "generica" (art. 47-ter, comma 1-bis, ordin. penit.);
- l'allungamento dei tempi di espiazione di pena necessari per l'accesso al lavoro all'esterno (art. 21, comma 1, ordin. penit.), ai permessi premio (art. 30-ter ordin. penit.) e alla semilibertà (art. 50, comma 2, ordin. penit.);
- un regime più rigoroso relativo alla revoca dei benefici penitenziari già concessi, ai sensi dell'art. 58-quater, comma 5, ordin. penit.

2.3.- L'inserimento dei delitti contro la pubblica amministrazione indicati dalla disposizione censurata nell'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. comporta un identico regime preclusivo rispetto alla liberazione condizionale, la quale - in forza dell'art. 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203 - può essere concessa ai condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. alla condizione che ricorrano i presupposti ivi indicati.

2.4.- Infine, le ordinanze di remissione sollevate dai giudici dell'esecuzione concernono l'ulteriore effetto riflesso dell'inserimento dei delitti contro la pubblica amministrazione nell'elenco dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., stabilito dall'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen. e consistente nel divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena.

Se infatti, in linea generale, in caso di condanna a pena detentiva non superiore a quattro anni, anche se costituente residuo di maggior pena, il pubblico ministero è tenuto a sospendere l'ordine di esecuzione contestualmente emesso nei confronti del condannato che si trovi in stato di libertà o agli arresti domiciliari, sì da consentirgli di presentare istanza al tribunale di sorveglianza competente - nei trenta giorni successivi - per la concessione di una misura alternativa alla detenzione (art. 656, commi 5 - come modificato dalla sentenza n. 41 del 2018 di questa Corte - e 10, cod. proc. pen.), il comma 9, lettera a), del medesimo art. 656 cod. proc. pen. preclude invece al pubblico ministero di sospendere l'ordine di esecuzione relativo alle condanne per una serie di delitti, tra i cui quelli di cui all'art. 4-bis ordin. penit.

Ne consegue il necessario ingresso in carcere, nelle more del procedimento di sorveglianza, di chi sia condannato a pena detentiva non sospesa per la maggior parte dei delitti contro la pubblica amministrazione, nonostante l'entità della pena da scontare possa consentire al condannato di essere ammesso a una misura alternativa alla detenzione sin dall'inizio dell'esecuzione.

2.5.- La disposizione censurata nulla prevede in merito alla sua efficacia nel tempo.

In forza delle indicazioni provenienti dal diritto vivente, di cui meglio si dirà più innanzi (*infra*, 4.1.), tutte le ordinanze di remissione assumono tuttavia che - nel silenzio del legislatore - tali modifiche siano immediatamente applicabili anche a coloro che sono stati condannati per fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019: ciò che costituisce, per l'appunto, l'oggetto essenziale delle censure che questa Corte è chiamata ora a decidere.

3.- In relazione all'ammissibilità delle questioni prospettate, deve osservarsi quanto segue.

3.1.- Nel giudizio iscritto al n. 114 del r.o. 2019, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito il difetto di rilevanza delle questioni sollevate, poiché, anche facendo applicazione del principio *tempus regit actum*, il Tribunale di sorveglianza avrebbe ben potuto esaminare l'istanza del condannato A. B. di affidamento in prova al servizio sociale in base alla disciplina previgente.

L'eccezione deve ritenersi proposta anche nei giudizi iscritti ai numeri 193, 194 e 220 del r.o. 2019, poiché, nei rispettivi atti di intervento, l'Avvocatura generale dello Stato ha dichiarato di richiamare integralmente le eccezioni svolte nel giudizio iscritto al n. 114 del r.o. 2019.

3.1.1.- In riferimento alle ordinanze iscritte ai numeri 114 e 220 del r.o. 2019, va rilevato che, nei procedimenti a quibus, l'ordine di esecuzione della pena è stato emesso - e contestualmente sospeso, ai sensi rispettivamente dei commi 5 e 10 dell'art. 656 cod. proc. pen. - anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019; così come prima della vigenza di quest'ultima sono state proposte da ciascun condannato le istanze di concessione di misure alternative alla detenzione. In entrambi i giudizi a quibus, però, l'udienza per la decisione sull'istanza del condannato si è svolta successivamente all'entrata in vigore della predetta legge.



In proposito, occorre osservare che il più recente orientamento della giurisprudenza di legittimità, formatosi proprio sulla base delle questioni di diritto intertemporale suscitate dalla legge n. 3 del 2019, è effettivamente nel senso dell'applicabilità della disciplina previgente ogniqualvolta l'istanza di concessione di misure alternative alla detenzione sia stata presentata anteriormente alla data di entrata in vigore della legge medesima (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 6 giugno 2019, n. 25212; sentenza 28 novembre 2019, n. 48499; sentenza 17 gennaio 2020, n. 1799).

Tuttavia, tenendo conto anche della circostanza che la giurisprudenza appena citata è in gran parte successiva alle ordinanze di remissione, deve ritenersi non implausibile la motivazione dei rimettenti circa la rilevanza delle questioni, che muoveva dal diverso presupposto interpretativo che il discrimen temporale per l'applicazione della disciplina sopravvenuta fosse rappresentato dalla data di deliberazione dell'istanza da parte del tribunale di sorveglianza.

Tanto basta per disattendere l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, «non potendosi procedere, in questa sede, ad un sindacato (diverso dal controllo esterno) sul giudizio di rilevanza, espresso dall'ordinanza di remissione in modo non implausibile (v. per tutte, sentenza n. 286 del 1997) e con motivazione tutt'altro che carente (v. ordinanza n. 62 del 1997)» (sentenza n. 179 del 1999; nello stesso senso, ordinanze n. 104 del 2019 e n. 47 del 2016).

3.1.2.- L'eccezione deve poi ritenersi all'evidenza infondata con riferimento ai giudizi iscritti ai numeri 193 e 194 del r.o. 2019, introdotti da giudici dell'esecuzione in seguito all'opposizione contro altrettanti ordini di esecuzione della pena, emessi successivamente all'entrata in vigore della disposizione censurata.

3.2.- Sempre nel giudizio iscritto al n. 114 del r.o. 2019, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, in quanto miranti a conseguire un intervento manipolativo della Corte, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata. L'eccezione deve intendersi proposta anche nei giudizi iscritti ai numeri 193, 194 e 220 del r.o. 2019, stante il rinvio operato negli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri alle eccezioni già svolte nel giudizio iscritto al n. 114 del r.o. 2019.

L'eccezione non è fondata, per l'assorbente ragione che i rimettenti sollecitano un intervento additivo della Corte, volto a ricondurre le modificazioni recate all'art. 4-bis ordin. penit. dalla disposizione censurata nell'alveo della garanzia di irretroattività di cui, in particolare, all'art. 25, secondo comma, Cost.; soluzione alla quale conseguirebbe - univocamente, dato il tenore letterale del precetto costituzionale - l'inapplicabilità di tali modificazioni ai condannati per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge che le ha introdotte.

3.3.- Nei giudizi iscritti ai numeri 115, 118 e 119 del r.o. 2019 - originati da incidenti di esecuzione volti a conseguire la declaratoria di illegittimità di ordini di esecuzione emessi e non sospesi - l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per erronea individuazione della norma censurata. I rimettenti avrebbero infatti denunciato l'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019 (che inserisce i delitti contro la pubblica amministrazione nel catalogo di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit.) e non, invece, l'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen. (che stabilisce il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione in relazione alle condanne per i reati di cui all'art. 4-bis stesso).

L'eccezione non è fondata. Dal tenore complessivo delle ordinanze di remissione risulta infatti evidente che l'intenzione dei giudici dell'esecuzione rimettenti è quella di censurare, per l'appunto, l'effetto prodottosi sul meccanismo preclusivo di cui all'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen. in conseguenza dall'ampliamento del catalogo di cui all'art. 4-bis ordin. penit.

D'altra parte, questa Corte ha già avuto modo di osservare che «il comma 9 [dell'art. 656 cod. proc. pen.], alla lettera a), prevede che la sospensione dell'esecuzione non possa essere disposta “nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni”, sicché, per effetto del rinvio in essa contenuto, la norma processuale recepisce automaticamente le variazioni del catalogo dei delitti indicati nello stesso art. 4-bis (Corte di cassazione, Sezioni unite penali, sentenza n. 24561 del 2006)», e che «l'art. 656, comma 9, cod. proc. pen. disciplina unicamente l'attività del pubblico ministero, vincolandone il contenuto in funzione della presunzione di pericolosità che concerne i condannati per i delitti compresi nel catalogo appena citato» (ordinanza n. 166 del 2010).

Può allora ritenersi che, così come la sospensione dell'ordine di esecuzione, di cui all'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., è istituto di natura «servente» rispetto alla richiesta di misure alternative alla detenzione (sentenza n. 41 del 2018), allo stesso modo il divieto di sospensione, di cui al comma 9, lettera a), della medesima disposizione è condizionato dalla presunzione di pericolosità correlata all'inserimento di un determinato reato nel catalogo di cui all'art. 4-bis ordin. penit. I giudici rimettenti sono pertanto chiamati a fare direttamente applicazione anche di quest'ultima disposizione, così come integrata dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, contro cui correttamente essi rivolgono le proprie censure.

3.4.- Nei giudizi iscritti ai numeri 157, 160, 161, 193, 194 e 220 del r.o. 2019, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per mancato esperimento di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.



Nemmeno questa eccezione è fondata.

I giudici a quibus hanno argomentato che, secondo il diritto vivente, 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, non avrebbero carattere di norme penali sostanziali e sarebbero pertanto soggette al principio *tempus regit actum*: con conseguente loro applicazione anche a fatti di reato antecedenti alla loro entrata in vigore.

Come meglio si vedrà più innanzi, in effetti, la giurisprudenza di legittimità è allo stato univocamente orientata in questo senso (*infra*, 4.1.2.).

Alla luce dunque del diritto vivente, la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, che attragga nell'alveo dell'art. 25, secondo comma, Cost. le modificazioni all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., introdotte dalla disposizione censurata, è stata esplorata e consapevolmente scartata dai rimettenti: il che basta ai fini dell'ammissibilità della questione (sentenza n. 189 del 2019).

3.5.- Nei giudizi iscritti ai numeri 193, 194 e 220 del r.o. 2019, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per mancata individuazione di una norma oggetto della questione di legittimità costituzionale, asserendo che i rimettenti avrebbero censurato «un mancato intervento del legislatore».

Nemmeno tale eccezione può essere accolta.

I giudici a quibus, infatti, individuano puntualmente la disposizione censurata, che ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione nel catalogo di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., invocando su di essa un intervento additivo di questa Corte, mirante a delimitarne l'ambito temporale di applicazione ai fatti di reato successivi alla sua entrata in vigore.

3.6.- Nei giudizi iscritti ai numeri 114, 115, 118, 119, 193, 194 e 210 del r.o. 2019, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni relative alla dedotta lesione del divieto di retroattività della legge penale sfavorevole (art. 25, secondo comma, Cost.) e del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), sul rilievo che analoghe censure sarebbero già state respinte da questa Corte nella sentenza 273 del 2001 e nelle ordinanze n. 108 del 2004 e n. 280 del 2001.

L'eccezione non può evidentemente essere accolta, atteso che - anche ad ammettere che vi sia perfetta coincidenza tra le questioni ora sollevate e altre già decise in passato - nulla vieta a questa Corte di riconsiderare i propri stessi orientamenti interpretativi.

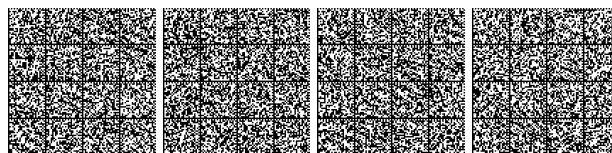
3.7.- Sia pure in assenza di alcuna specifica eccezione da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, con riferimento al giudizio iscritto al n. 210 del r.o. 2019 - ove il rimettente denuncia l'illegittimità costituzionale dell'immediata applicazione delle modificazioni recate all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. dalla disposizione censurata, sotto il profilo della sopravvenuta impossibilità di concedere il beneficio del permesso premio agli autori dei delitti di cui agli artt. 317 e 319 cod. pen. che non collaborino la giustizia - va osservato che non elide la rilevanza delle questioni ivi prospettate l'intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale, operata dalla citata sentenza n. 253 del 2019, dell'art. 4-*bis*, comma 1, nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti ivi contemplati possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti.

Nel caso di specie, il rimettente rappresenta infatti di dover fare applicazione dell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., in conseguenza dell'inclusione, con effetto immediato, dei reati ascritti al condannato M.P. D.G. nel catalogo contemplato da detta disposizione; laddove, a fronte dell'eventuale accoglimento delle questioni sollevate, egli dovrebbe valutare la concessione del permesso premio sulla base dei soli requisiti previsti dall'art. 30-*ter* ordin. penit. È pertanto evidente che sarebbe radicalmente diverso il percorso argomentativo che il giudice *a quo* dovrebbe seguire nel vagliare l'istanza del condannato in caso di applicazione della disciplina risultante dal censurato art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, o, viceversa, di quella previgente.

Di qui la persistente rilevanza delle questioni prospettate.

4.- Nel merito, le questioni prospettate dalle ordinanze di rimessione iscritte ai numeri 114, 115, 118, 119, 160, 161, 193, 194 e 220 del r.o. 2019 sono fondate con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost.

Il diritto vivente ritiene, invero, che le norme disciplinanti l'esecuzione della pena siano in radice sottratte al divieto di applicazione retroattiva che discende dal principio di legalità della pena di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. (*infra*, 4.1.).



Plurime e convergenti ragioni inducono, tuttavia, a dubitare della persistente compatibilità di tale diritto vivente con i principi costituzionali (*infra*, 4.2.).

In esito a una complessiva rimediazione della tematica, occorre in effetti concludere nel senso che, di regola, le pene detentive devono essere eseguite in base alla legge in vigore al momento della loro esecuzione, salvo però che tale legge comporti, rispetto al quadro normativo vigente al momento del fatto, una trasformazione della natura della pena e della sua incidenza sulla libertà personale. In questa ipotesi, l'applicazione retroattiva di una tale legge è incompatibile con l'art. 25, secondo comma, Cost. (*infra*, 4.3.).

La disposizione in questa sede censurata comporta, per una serie di reati contro la pubblica amministrazione, una trasformazione della natura delle pene previste al momento del reato e della loro incidenza sulla libertà personale del condannato, quanto agli effetti spiegati dalla stessa disposizione in relazione alle misure alternative alla detenzione, alla liberazione condizionale e al divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena. Conseguentemente, l'applicazione della disposizione censurata ai condannati per fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore, quanto agli effetti appena menzionati, viola il divieto di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. (*infra*, 4.4.).

Stante il silenzio del legislatore sul regime intertemporale delle modifiche in esame, il rimedio appropriato, in risposta alle questioni sollevate dai rimettenti, è la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata così come risultante dal diritto vivente (*infra*, 4.5.).

4.1.- Tutte le ordinanze di remissione muovono dal comune presupposto che, secondo il diritto vivente, le modifiche in peius della disciplina dell'esecuzione della pena in radice non sarebbero soggette al principio di irretroattività della legge penale, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

4.1.1.- Un attento esame della giurisprudenza costituzionale in materia - peraltro tutta piuttosto risalente - restituisce, in verità, un quadro ricco di sfumature.

Questa Corte è stata chiamata quasi trent'anni or sono a misurarsi con la legittimità costituzionale della retroattività di simili modifiche in peius, in relazione agli effetti retroattivi prodotti, all'indomani della strage di Capaci, dall'art. 15 del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356. Tale decreto-legge aveva, con riferimento ai condannati per delitti di criminalità organizzata e terrorismo, per la prima volta subordinato la concessione dei benefici penitenziari e della generalità delle misure alternative alla detenzione al presupposto della collaborazione con la giustizia, contestualmente prevedendo la revoca di tali benefici e misure, pur già concessi, nei confronti dei condannati che non avessero collaborato ai sensi dell'art. 58-ter ordin. penit.

Per tutti gli anni Novanta, questa Corte non ha risolto il quesito ora all'esame, giungendo comunque a dichiarazioni di parziale illegittimità costituzionale delle disposizioni di volta in volta censurate sulla base di parametri diversi dall'art. 25, secondo comma, Cost.

Nell'antesignana sentenza n. 306 del 1993, questa Corte - investita di plurime questioni aventi a oggetto la legittimità costituzionale della revoca di misure alternative già concesse - ritenne non sufficientemente motivata la rilevanza delle questioni relative alla compatibilità dell'effetto retroattivo previsto dall'art. 15, comma 2, del d.l. n. 306 del 1992 con il principio di legalità della pena di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., pur riconoscendo che tale profilo avrebbe potuto «meritare una seria riflessione». Questa Corte giudicò invece incompatibile con l'art. 27, primo e terzo comma, Cost. la previsione della revoca delle misure già concesse, anche quando non fosse stata accertata la sussistenza di collegamenti attuali del condannato con la criminalità organizzata; e ciò in ragione dell'aspettativa, legittimamente nutrita dai condannati che avevano già ottenuto la semilibertà, a «veder riconosciuto l'esito positivo del percorso di risocializzazione già compiuto», aspettativa ormai trasformatasi «nel diritto ad espiare la pena con modalità idonee a favorire il completamento di tale processo».

Nella successiva sentenza n. 504 del 1995 questa Corte dichiarò illegittimo l'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., nel testo risultante dalle modifiche introdotte dal citato art. 15 del d.l. n. 306 del 1992, nella parte in cui precludeva la concessione di ulteriori permessi premio ai condannati per delitti «ostativi» che non avessero collaborato con la giustizia, anche quando essi ne avessero già fruito in precedenza e non fosse stata accertata la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata. La ragione dell'illegittimità fu, anche in questa occasione, ravvisata nel contrasto della disciplina censurata con gli artt. 3 e 27 Cost., in considerazione dell'irragionevolezza e incompatibilità con la funzione rieducativa della pena di una disciplina che comportava una sorta di «regressione incolpevole del trattamento» connesso al beneficio penitenziario in questione.



Analoga *ratio* è stata posta a fondamento delle sentenze n. 445 del 1997 e n. 137 del 1999, con le quali l'art. 4-*bis* ordin. penit. fu dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevedeva che - rispettivamente - la semilibertà e i permessi premio potessero essere concessi nei confronti dei condannati che, prima della data di entrata in vigore dell'art. 15, comma 1, del d.l. n. 306 del 1992, avessero raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto, e per i quali non fosse stata accertata la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata. Principio, quest'ultimo, che sarà in seguito applicato da questa Corte anche con riferimento alle modifiche in peius introdotte, per i condannati recidivi reiterati, dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione) (sentenze n. 79 del 2007 e n. 257 del 2006).

In altre occasioni, questa Corte è pervenuta invece a dichiarazioni di non fondatezza delle questioni poste dall'entrata in vigore del medesimo art. 15 del d.l. n. 306 del 1992, prospettate sotto lo specifico profilo dell'art. 25, secondo comma, Cost., senza affermare, in maniera generale, l'estraneità di tutte le modifiche in peius della disciplina in materia di esecuzione della pena al raggio di garanzia offerto dal principio di legalità della pena.

Nel caso deciso con la sentenza n. 273 del 2001, in particolare, questa Corte era stata nuovamente sollecitata a chiarire se «il principio di irretroattività della legge penale sia circoscritto alle norme che creano nuovi reati, o modificano in peius gli elementi costitutivi di una fattispecie incriminatrice, nonché la specie e la durata delle sanzioni edittali, ovvero vada riferito - come rit[eneva] il giudice *a quo* - anche alle norme che disciplinano le modalità di espiazione della pena detentiva». Il giudice rimettente aveva sollevato questione di legittimità costituzionale relativa alla disciplina che precludeva l'accesso alla liberazione condizionale ai condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., commessi prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 306 del 1992, i quali non avessero collaborato con la giustizia. Come anticipato, questa Corte non ha dato una risposta generale al quesito, osservando che le disposizioni censurate, nell'esigere la collaborazione con la giustizia quale condizione di accesso alla liberazione condizionale, non avevano modificato gli elementi costitutivi di tale istituto, e segnatamente il requisito dell'avere tenuto il condannato un comportamento tale da farne ritenere sicuro il ravvedimento. La disciplina censurata si sarebbe piuttosto limitata a introdurre un criterio legale di valutazione del requisito, rappresentato appunto dalla collaborazione processuale; senza, dunque, modificare in senso deteriore per il condannato la disciplina sostanziale della liberazione condizionale.

La medesima argomentazione compare poi nelle due ordinanze n. 108 del 2004 e n. 280 del 2001, con le quali sono state parimenti rigettate due questioni relative agli effetti intertemporali di modifiche apportate all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit.

4.1.2.- Il quadro della giurisprudenza della Corte di cassazione è invece assai netto nel senso della non riconducibilità all'alveo dell'art. 25, secondo comma, Cost. delle norme sull'esecuzione della pena, e conseguentemente nel senso della pacifica applicabilità di modifiche normative di segno peggiorativo anche ai condannati che abbiano commesso il reato prima dell'entrata in vigore delle modifiche stesse.

Il tradizionale principio secondo cui le disposizioni in parola non hanno carattere di norme sostanziali e soggiacciono pertanto, in assenza di specifica disciplina transitoria, al principio *tempus regit actum* è stato affermato, in particolare, nel 2006 (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 luglio 2006, n. 24561), ed è poi stato sempre confermato dalla giurisprudenza successiva (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 18 settembre 2006, n. 30792; sezione prima penale, sentenza 15 luglio 2008, n. 29155; sezione prima penale, sentenza 9 dicembre 2009, n. 46924; sezione seconda penale, sentenza 22 febbraio 2012, n. 6910; sezione prima penale, sentenza 12 marzo 2013, n. 11580; sezione prima penale, sentenza 18 dicembre 2014, n. 52578; sezione prima penale, sentenza 9 settembre 2016, n. 37578).

4.1.3.- All'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, il diritto vivente è stato invero rimesso in discussione da alcune pronunce di merito, che hanno ritenuto inapplicabile la disposizione censurata ai fatti di reato pregressi, dal momento che ad essa si sarebbe dovuta riconoscere natura "sostanzialmente penale", secondo i noti criteri Engel elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con conseguente sua soggezione al divieto di retroattività sfavorevole di cui agli artt. 25, secondo comma, Cost. e 7 CEDU (Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Como, ordinanza 8 marzo 2019; Corte di appello di Reggio Calabria, sezione seconda penale, ordinanza 2 aprile 2019; Corte di appello di Napoli, sezione seconda penale, ordinanza 2 aprile 2019).

La Corte di cassazione ha, tuttavia, sinora unanimemente ribadito - salvo che in un solo caso di cui si dirà tra breve (*infra*, 4.2.2.) - il precedente orientamento espresso dalle Sezioni unite, concludendo nel senso che le modificazioni apportate all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. sono applicabili anche ai fatti di reato pregressi in virtù del principio *tempus regit actum* (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 6 giugno 2019, n. 25212; 26 settembre 2019, n. 39609; 28 novembre 2019, n. 48499; 17 gennaio 2020, n. 1799; nonché ordinanza 18 luglio 2019, n. 31853, che proprio sulla base di questo presupposto interpretativo ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale di cui all'ordinanza iscritta al n. 141 del r.o. 2019, che questa Corte esaminerà in un distinto giudizio).



4.2.- Come anticipato, plurime e convergenti ragioni inducono a dubitare della persistente compatibilità di tale diritto vivente con i principi costituzionali.

4.2.1.- In primo luogo, non è senza significato che, in alcune occasioni almeno, lo stesso legislatore abbia ritenuto di limitare espressamente l'applicabilità di norme incidenti sul regime di esecuzione della pena soltanto alle condanne pronunciate per fatti posteriori all'entrata in vigore delle norme medesime.

Ciò è avvenuto, anzitutto, proprio con il d.l. n. 152 del 1991, cui si deve l'introduzione dell'art. 4-bis ordin. penit., nella sua originaria versione. L'art. 4, comma 1, di tale decreto-legge prevedeva, infatti, che le disposizioni che innalzavano, per i condannati per i reati di cui alla nuova disposizione, i periodi minimi di espiazione di pena per l'accesso ai benefici penitenziari fossero applicabili solo in relazione ai fatti commessi dopo l'entrata in vigore del decreto-legge stesso.

Analogo accorgimento non fu poi adottato con il d.l. n. 306 del 1992, al quale si deve l'introduzione nell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. del meccanismo preclusivo imperniato sulla mancanza di collaborazione: meccanismo la cui immediata operatività anche rispetto ai condannati per fatti pregressi fu, in effetti, all'origine delle varie questioni di legittimità costituzionale poc'anzi ricordate (*supra*, 4.1.1.), decise da questa Corte sulla base del principio di non regressione incolpevole del trattamento penitenziario, dedotto in particolare dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Ma, ancora nel 2002, il legislatore - nell'aggiungere all'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. i delitti posti in essere per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico, nonché i delitti di cui agli artt. 600, 601 e 602 cod. pen. - ebbe cura di escludere l'applicabilità della modifica normativa ai condannati per tali titoli delittuosi che avessero commesso il fatto anteriormente alla sua entrata in vigore (art. 4 della legge 23 dicembre 2002, n. 279, recante «Modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario»).

4.2.2.- Come è accaduto in talune più recenti occasioni, la legge n. 3 del 2019 non prevede invece alcuna disposizione transitoria che ne escluda l'applicabilità ai condannati per fatti pregressi.

Proprio tale silenzio del legislatore del 2019 ha provocato un diffuso disagio nella giurisprudenza di merito riguardo alla sostenibilità costituzionale e convenzionale della conclusione, imposta dal diritto vivente, nel senso della sua applicazione anche ai condannati per fatti pregressi. Ciò si è manifestato sia nelle pronunce di merito, di cui si è poc'anzi dato conto (*supra*, 4.1.3.), che hanno direttamente adottato una soluzione difforme; sia nel grande numero di ordinanze che hanno sollevato, nell'arco di un brevissimo lasso temporale, le questioni di legittimità costituzionale ora in discussione, con le quali si sollecita in sostanza questa Corte a dichiarare costituzionalmente illegittimo quel diritto vivente.

Nella stessa giurisprudenza di legittimità non mancano, d'altronde, segnali indicativi del medesimo disagio.

Una sentenza della sezione sesta penale della Corte di cassazione, in particolare, ha prospettato dubbi di legittimità costituzionale della mancata previsione di una disciplina transitoria da parte della disposizione in questa sede censurata, pur ritenendo di non poter sollevare la relativa questione per difetto di rilevanza nel caso di specie. La Corte di cassazione ha osservato, in proposito, che l'orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità circa il carattere processuale delle norme dell'ordinamento penitenziario andrebbe oggi rimeditato, anche alla luce delle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte EDU, sì da garantire l'effettiva prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie: «l'avere il legislatore cambiato in itinere le “carte in tavola” senza prevedere alcuna norma transitoria» presenterebbe «tratti di dubbia conformità con l'art. 7 CEDU e, quindi, con l'art. 117 Cost., là dove si traduce [...] nel passaggio - “a sorpresa” e dunque non prevedibile - da una sanzione patteggiata “senza assaggio di pena” ad una sanzione con necessaria incarcerazione» (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 14 marzo 2019, n. 12541).

4.2.3.- Tutte le ordinanze di rimessione valorizzano, in effetti, i recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte EDU sull'estensione della garanzia dell'art. 7 CEDU, con riferimento almeno a talune modifiche in peius del regime dell'esecuzione delle pene; recenti sviluppi che l'ordinamento italiano non può del resto ignorare.

Al riguardo, va premesso che, sino a poco più di un decennio fa, la Corte di Strasburgo aveva sostenuto una tesi sovrapponibile a quella della giurisprudenza italiana, negando in particolare che le modifiche alla disciplina dell'esecuzione della pena chiamassero in causa la garanzia dell'art. 7 CEDU (Corte EDU, sentenza 29 novembre 2005, Uttley contro Regno Unito; nello stesso senso, Commissione dei diritti dell'uomo, decisione 3 marzo 1986, Hogben contro Regno Unito).

Una prima, significativa correzione di rotta risale al 2008, in relazione a un caso in cui il ricorrente aveva commesso il reato in un'epoca in cui la pena dell'ergastolo, in forza dell'allora vigente normativa penitenziaria nazionale, consentiva l'accesso del condannato alla liberazione condizionale, in caso di buona condotta, dopo vent'anni di detenzione. In seguito alla modifica di tale normativa, la prospettiva di una liberazione condizionale era sostanzialmente venuta meno, con conseguente trasformazione dell'ergastolo in una detenzione, effettivamente, a vita. La Corte EDU ha giudicato qui insussistente l'allegata violazione del divieto di retroattività delle pene, sottolineando che il novum normativo non aveva modificato la pena - l'ergastolo - inflitta sulla base della legge vigente al momento del fatto; nondimeno ha ritenuto violato l'art. 7 CEDU, censurando l'insufficiente chiarezza della legge penale al momento del fatto, e dunque l'imprevedibilità delle conseguenze sanzionatorie connesse alla violazione del precetto (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 12 febbraio 2008, Kafkaris contro Cipro).



Ma la pronuncia più significativa della Corte EDU - invocata non a caso da tutte le ordinanze di rimessione - è, in questo contesto, la sentenza della Grande Camera Del Rio Prada contro Spagna, decisa nel 2013. La Grande Camera - sia pure con riferimento a un caso non sovrapponibile a quelli dai quali le odierne questioni sono originate - ha ribadito che, in linea di principio, le modifiche alle norme sull'esecuzione della pena non sono soggette al divieto di applicazione retroattiva di cui all'art. 7 CEDU, eccezion fatta - però - per quelle che determinino una «ridefinizione o modificazione della portata applicativa della "pena" imposta dal giudice». Altrimenti, ha osservato la Corte, «gli Stati resterebbero liberi - ad esempio modificando la legge o reinterpretando i regolamenti esistenti - di adottare misure che retroattivamente ridefiniscano la portata della pena imposta, in senso sfavorevole per l'interessato. Ove il divieto di retroattività non operasse in tali ipotesi - conclude la Corte - l'art. 7 CEDU verrebbe privato di ogni effetto utile per i condannati, nei cui confronti la portata delle pene inflitte potrebbe essere liberamente inasprita successivamente alla commissione del fatto (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna, paragrafo 89).

4.2.4.- Le conclusioni cui è recentemente pervenuta la Corte EDU trovano significative conferme nella giurisprudenza di altre corti e nella legislazione di altri Paesi.

Secondo la Corte Suprema degli Stati Uniti, il generale divieto di "ex post facto laws" sancito dalla Costituzione americana si applica anche alle modifiche delle norme in materia di esecuzione della pena che producano l'effetto pratico di prolungare la detenzione del condannato, modificando il quantum della pena e operando così come una legge retroattiva sfavorevole, in quanto tale non applicabile al condannato (Weaver v. Graham, 450 U.S. 24, 33 (1981); Lynce v. Mathis, 519 U.S. 433 (1997). Nel senso, peraltro, che la garanzia dell'irretroattività opera solo allorché il ricorrente sia in grado di dimostrare che la modifica legislativa sopravvenuta crei un "sufficiente rischio" di incrementare la durata della sua detenzione rispetto alla disciplina vigente al momento della commissione del fatto, California Department of Corrections v. Morales, 514 U.S. 499 (1995); Garner v. Jones, 529 U.S. 244 (2000)).

Principi analoghi sono riconosciuti nell'ordinamento francese, quanto meno a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 112-2 del codice penale. Tale norma dispone in via generale l'immediata applicabilità, in vista della repressione anche dei reati commessi anteriormente alla loro entrata in vigore, delle leggi modificatrici del diritto processuale penale e della prescrizione del reato o della pena, nonché delle leggi relative al «regime di esecuzione e dell'applicazione delle pene»: eccezion fatta però, in riferimento a queste ultime, per «quelle che abbiano l'effetto di rendere più severe le pene inflitte con la sentenza di condanna», le quali sono espressamente dichiarate «applicabili soltanto alle condanne pronunciate per fatti commessi posteriormente alla loro entrata in vigore».

4.2.5.- Alcune ordinanze di rimessione (in particolare, quelle iscritte ai numeri 160 e 161 del r.o. 2019) e, soprattutto, le difese delle parti private hanno infine posto l'accento - come già la citata sentenza della Corte di cassazione n. 12541 del 2019 - sugli effetti distorsivi prodotti sulle scelte difensive degli imputati dal mutamento, nel corso delle indagini e poi del processo, del quadro normativo sull'esecuzione della pena; con il conseguente profilarsi, altresì, di possibili lesioni dell'art. 24 Cost.

Un tale rilievo è, in verità, di intuitiva evidenza. L'imputato, ad esempio, può determinarsi a rinunciare al proprio "diritto di difendersi provando" e concordare invece con il pubblico ministero una pena contenuta entro una misura che lo candidi sin da subito a ottenere una misura alternativa alla detenzione, confidando comunque nella garanzia di non dover "passare per il carcere" grazie al meccanismo sospensivo di cui all'art. 656, comma 5, cod. proc. pen.; ovvero decidere, all'opposto, di affrontare il dibattimento, confidando nella prospettiva che la pena che gli verrà inflitta, anche in caso di condanna, non comporterà verosimilmente il suo ingresso in carcere, per effetto di una misura alternativa che egli abbia una ragionevole aspettativa di ottenere in base alla normativa in vigore al momento del fatto.

Una modifica in peius, con effetto retroattivo sui processi in corso, della normativa in materia penitenziaria, è suscettibile di frustrare le (legittime) aspettative poste a fondamento di tali scelte difensive, esponendo l'imputato a conseguenze sanzionatorie affatto imprevedibili e imprevedibili al momento dell'esercizio di una scelta processuale, i cui effetti sono però irrevocabili (per analoghi rilievi, si vedano anche la già citate sentenze della Corte Suprema degli Stati Uniti, Weaver v. Graham, 32, e Lynce v. Mathis, 445, nonché Corte Suprema del Canada, R. v. K.R.J., [2016] 1 SCR 906, 926, paragrafo 25, in un caso che concerneva l'applicazione retroattiva di misure interdittive aggiuntive alla pena detentiva a carico di chi fosse stato condannato per abusi sessuali).

4.3.- Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, questa Corte ritiene necessario procedere a una complessiva rimeditazione della portata del divieto di retroattività sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., in relazione alla disciplina dell'esecuzione della pena.

4.3.1.- Come è noto, dall'art. 25, secondo comma, Cost. discende pacificamente tanto il divieto di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante, quanto il divieto di applicare retroattivamente una legge che preveda una pena più severa per un fatto già in precedenza incriminato (da ultimo, sentenza n. 223 del 2018); divieto, quest'ultimo, che trova esplicita menzione nell'art. 7, paragrafo 1, secondo periodo, CEDU, nell'art. 15, paragrafo 1, secondo periodo, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, nonché nell'art. 49, paragrafo 1, seconda proposizione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).



La *ratio* di tale divieto è almeno duplice.

Per un verso, il divieto in parola mira a garantire al destinatario della norma una ragionevole prevedibilità delle conseguenze cui si esporrà trasgredendo il precetto penale. E ciò sia per garantirgli - in linea generale - la «certezza di libere scelte d'azione» (sentenza n. 364 del 1988); sia per consentirgli poi - nell'ipotesi in cui sia instaurato un procedimento penale a suo carico - di compiere scelte difensive, con l'assistenza del proprio avvocato, sulla base di ragionevoli ipotesi circa i concreti scenari sanzionatori a cui potrebbe andare incontro in caso di condanna (*supra*, 4.2.5.).

Ma una seconda *ratio*, altrettanto cruciale, non può essere trascurata. Come già acutamente colse una celebre decisione della Corte Suprema statunitense a qualche anno appena di distanza dalla proclamazione del divieto di “*ex post facto laws*” nella Costituzione federale, il divieto in parola erige un bastione a garanzia dell'individuo contro possibili abusi da parte del potere legislativo, da sempre tentato di stabilire o aggravare *ex post* pene per fatti già compiuti. Quel divieto - scriveva nel 1798 la Corte Suprema - deriva con ogni probabilità dalla consapevolezza dei padri costituenti che il Parlamento della Gran Bretagna aveva spesso rivendicato, e in concreto utilizzato, il potere di stabilire, a carico di chi avesse già compiuto determinate condotte ritenute di particolare gravità per la *salus rei publicae*, pene che non erano previste al momento del fatto, o che erano più gravi di quelle sino ad allora stabilite. Ma quelle leggi, osservava la Corte, in realtà «erano sentenze in forma di legge»: null'altro, cioè, che «l'esercizio di potere giudiziario» da parte di un Parlamento animato, in realtà, da intenti vendicativi contro i propri avversari (Corte Suprema degli Stati Uniti, *Calder v. Bull*, 3 U.S. 386, 389 (1798)).

Il divieto di applicazione retroattiva di pene non previste al momento del fatto, o anche solo più gravi di quelle allora previste, opera in definitiva come uno dei limiti al legittimo esercizio del potere politico che stanno al cuore stesso del concetto di “*stato di diritto*”. Un concetto, quest'ultimo, che evoca immediatamente la soggezione dello stesso potere a una “*legge*” pensata per regolare casi futuri, e destinata a fornire a tutti un trasparente avvertimento sulle conseguenze che la sua trasgressione potrà comportare.

4.3.2.- Occorre allora verificare se e in che misura tali fondamentali *rationes* debbano essere estese anche alle norme che, lasciando inalterati tipologia e quantum delle pene previste per il reato, ne modificano tuttavia le modalità esecutive.

Al riguardo, non v'è dubbio che vi siano ragioni assai solide a fondamento della soluzione, sinora consacrata dal diritto vivente, secondo la quale le pene devono essere eseguite - di regola - in base alla legge in vigore al momento dell'esecuzione, e non in base a quella in vigore al tempo della commissione del reato.

In primo luogo, dal momento che l'esecuzione delle pene detentive è un fenomeno che si dipana diacronicamente, spesso anche a notevole distanza dal fatto di reato, non può non riconoscersi che nel tempo inevitabilmente muta il contesto, fattuale e normativo, nel quale l'amministrazione penitenziaria si trova a operare. Da ciò deriva la necessità di fisiologici assestamenti della disciplina normativa, chiamata a reagire continuamente a tali mutamenti. Ove il regime di esecuzione delle pene detentive dovesse restare cristallizzato alla disciplina vigente al momento del fatto, ad esempio, non potrebbero essere applicate a chi avesse commesso un omicidio negli anni Ottanta o Novanta le restrizioni all'uso dei telefoni cellulari o di internet oggi previste dall'ordinamento penitenziario.

In secondo luogo, le (fisiologicamente mutevoli) regole trattamentali sono basate esse stesse su complessi bilanciamenti tra i delicati interessi in gioco - *ex multis*: la tutela dei diritti fondamentali dei condannati, ma anche il controllo della residua pericolosità criminale del detenuto all'interno e all'esterno del carcere, in un quadro di limitatezza complessiva delle risorse a disposizione -; bilanciamenti i cui esiti mal si prestano a essere ricondotti alla logica binaria della soluzione “più favorevole” o “più sfavorevole” per il singolo condannato, con la quale è però costretto ad operare il divieto di applicazione retroattiva della legge penale. Si pensi a una eventuale riduzione delle “*ore d'aria*”, a fronte però di maggiori opportunità di lavoro extramurario.

Ma soprattutto, un rigido e generale divieto di applicazione retroattiva di qualsiasi modifica della disciplina relativa all'esecuzione della pena o delle misure alternative alla detenzione che dovesse essere ritenuta in concreto deteriore per il condannato finirebbe per creare, all'interno del medesimo istituto penitenziario, una pluralità di regimi esecutivi paralleli, ciascuno legato alla data del commesso reato. Ciò che creerebbe non solo gravi difficoltà di gestione per l'amministrazione, ma anche differenze di trattamento tra i detenuti; con tutte le intuibili conseguenze sul piano del mantenimento dell'ordine all'interno degli istituti, che è essa pure condizione essenziale per un efficace dispiegarsi della funzione rieducativa della pena.

4.3.3.- La regola appena enunciata deve, però, soffrire un'eccezione allorché la normativa sopravvenuta non comporti mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al momento del reato, bensì una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato.



In tal caso, infatti, la successione normativa determina, a ogni effetto pratico, l'applicazione di una pena che è sostanzialmente un aliud rispetto a quella stabilita al momento del fatto: con conseguente piena operatività delle rationes, poc' anzi rammentate, che stanno alla base del divieto di applicazione retroattiva delle leggi che aggravano il trattamento sanzionatorio previsto per il reato.

Ciò si verifica, paradigmaticamente, allorché al momento del fatto fosse prevista una pena suscettibile di essere eseguita "fuori" dal carcere, la quale - per effetto di una modifica normativa sopravvenuta al fatto - divenga una pena che, pur non mutando formalmente il proprio nomen iuris, va eseguita di norma "dentro" il carcere. Tra il "fuori" e il "dentro" la differenza è radicale: qualitativa, prima ancora che quantitativa. La pena da scontare diventa qui un aliud rispetto a quella prevista al momento del fatto; con conseguente inammissibilità di un'applicazione retroattiva di una tale modifica normativa, al metro dell'art. 25, secondo comma, Cost.

E ciò vale anche laddove la differenza tra il "fuori" e il "dentro" si apprezzi in esito a valutazioni prognostiche relative, rispettivamente, al tipo di pena che era ragionevole attendersi al momento della commissione del fatto, sulla base della legislazione allora vigente, e quella che è invece ragionevole attendersi sulla base del mutato quadro normativo. Proprio la giurisprudenza statunitense cui si è fatto poc' anzi riferimento (*supra*, 4.2.4.) mostra non a caso come - ai fini della verifica del carattere deteriore della modifica normativa sulla concreta vicenda esecutiva - non possa prescindersi da una valutazione prognostica circa la creazione, da parte della legge sopravvenuta, di un serio rischio che il condannato possa essere assoggettato a un trattamento più severo di quello che era ragionevolmente prevedibile al momento del fatto, in termini di minore probabilità di accesso a modalità extramurarie di esecuzione della sanzione (come il parole negli Stati Uniti, o le misure alternative alla detenzione nell'ordinamento italiano).

4.4.- Occorre a questo punto verificare in che misura gli esiti della complessiva rimeditazione sin qui compiuta incidano sulle questioni di legittimità costituzionale ora all'esame.

La disposizione censurata inserisce la maggior parte dei reati contro la pubblica amministrazione nell'elenco previsto dall'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., determinando con ciò le conseguenze deteriori sulla complessiva vicenda esecutiva a carico dei condannati per tali reati, che si sono a tempo debito illustrate (*supra*, 2.).

V'è dunque da stabilire se e in che misura tali conseguenze deteriori possano essere legittimamente applicate - al metro dei principi appena enunciati - a chi sia stato condannato per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della disposizione medesima.

4.4.1.- Questa Corte ritiene che l'art. 25, secondo comma, Cost. non si opponga a un'applicazione retroattiva delle modifiche derivanti dalla disposizione censurata alla disciplina dei meri benefici penitenziari, e in particolare dei permessi premio e del lavoro all'esterno.

Per quanto, infatti, non possa disconoscersi il significativo impatto di questi benefici sul grado di concreta afflittività della pena per il singolo condannato, non pare a questa Corte che modifiche normative che si limitino a rendere più gravose le condizioni di accesso ai benefici medesimi determinino una trasformazione della natura della pena da eseguire, rispetto a quella comminata al momento del fatto e inflitta, sì da chiamare in causa la garanzia costituzionale in parola.

Il condannato che fruisca di un permesso premio, o che sia ammesso al lavoro all'esterno del carcere, continua in effetti a scontare una pena che resta connotata da una fondamentale dimensione "intramuraria". Egli resta in linea di principio "dentro" il carcere, continuando a soggiacere alla dettagliata disciplina che caratterizza l'istituzione penitenziaria, e che coinvolge pressoché ogni aspetto della vita del detenuto.

D'altra parte, proprio perché i condannati ammessi periodicamente a godere di permessi premio e/o a svolgere lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 ordin. penit. restano detenuti che scontano la pena detentiva loro inflitta dal giudice della cognizione, non può non valere nei loro confronti l'esigenza, già segnalata (*supra*, 4.3.2.), di evitare disparità di trattamento, all'interno del medesimo istituto penitenziario, dipendenti soltanto dal tempo del commesso reato: disparità che sarebbero di assai problematica gestione da parte dell'amministrazione penitenziaria, e che verrebbero come tali difficilmente accettate dalla generalità dei detenuti.

4.4.2. - La conclusione opposta si impone, invece, in relazione agli effetti prodotti dalla disposizione censurata sul regime di accesso alle misure alternative alla detenzione disciplinate dal Titolo I, Capo VI, della legge n. 354 del 1975, e in particolare all'affidamento in prova al servizio sociale, alla detenzione domiciliare nelle sue varie forme e alla semilibertà.

Si tratta di «misure di natura sostanziale che incidono sulla qualità e quantità della pena [...] e che per ciò stesso modificano il grado di privazione della libertà personale imposto al detenuto» (sentenza n. 349 del 1993), finendo anzi per costituire delle vere e proprie "pene" alternative alla detenzione (ordinanza n. 327 del 1989) disposte dal tribunale di sorveglianza, e caratterizzate non solo da una portata limitativa della libertà personale del condannato assai più contenuta, ma anche da un'accentuata vocazione rieducativa, che si esplica in forme del tutto diverse rispetto a quella che pure connota la pena detentiva.



Ciò è stato anche di recente ribadito da questa Corte con riferimento sia all'affidamento in prova al servizio sociale per i condannati adulti, definito quale «strumento di espiatione della pena, alternativo rispetto alla detenzione: uno strumento, certo, meno afflittivo rispetto al carcere, ma egualmente connotato in senso sanzionatorio rispetto al reato commesso, tanto che l'esito positivo dell'affidamento in prova estingue la pena detentiva e ogni altro effetto penale (art. 47, comma 12, ordin. penit.)» (sentenza n. 68 del 2019); sia alla detenzione domiciliare, che costituisce anch'essa «non una misura alternativa alla pena», ma una pena «alternativa alla detenzione», caratterizzata da prescrizioni meramente «limitative della libertà, sotto la vigilanza del magistrato di sorveglianza e con l'intervento del servizio sociale» (sentenza n. 99 del 2019, con richiamo alla già citata ordinanza n. 327 del 1989).

Tali considerazioni valgono anche rispetto alla semilibertà, ove l'obbligo di trascorrere una parte della giornata - e quanto meno le ore notturne - all'interno dell'istituto penitenziario (ma, di regola, in sezioni autonome: art. 48, comma 2, ordin. penit.) si accompagna al godimento di spazi di libertà assai significativi, al di fuori della fitta rete di prescrizioni che normalmente corredano la concessione di meri benefici extramurari.

4.4.3.- La medesima conclusione si impone - in forza del rinvio «mobile» (sentenza n. 39 del 1994) di cui all'art. 2 del d.l. n. 152 del 1991 - per ciò che concerne la liberazione condizionale: istituto disciplinato dagli artt. 176 e 177 cod. pen., ma funzionalmente analogo alle misure alternative alla detenzione, essendo anch'esso finalizzato a consentire il graduale reinserimento del condannato nella società, attraverso la concessione di uno sconto di pena a chi abbia, durante il percorso penitenziario, «tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento».

La subordinazione anche della liberazione condizionale alla collaborazione processuale o alle condizioni equiparate comporta per il condannato per delitti contro la pubblica amministrazione l'evidente rischio di un significativo prolungamento del periodo da trascorrere in carcere, rispetto alle prospettive che gli si presentavano sulla base della legge vigente al momento del fatto; con conseguente incompatibilità con l'art. 25, secondo comma, Cost. dell'applicazione retroattiva della preclusione di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. anche rispetto alla liberazione condizionale.

4.4.4.- Identica conclusione va tratta, infine, quanto all'effetto riflesso spiegato dalla disposizione censurata in relazione al divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena di cui all'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen.

A tale conclusione non è di ostacolo la collocazione di tale ultima disposizione nel codice di procedura penale, da cui la giurisprudenza sinora unanime (per tutte, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza n. 24561 del 2006) ha dedotto la sua sottoposizione al generale principio *tempus regit actum*.

Infatti, la collocazione topografica di una disposizione non può mai essere considerata decisiva ai fini dell'individuazione dello statuto costituzionale di garanzia ad essa applicabile. In plurime occasioni, la giurisprudenza costituzionale ha, d'altronde, già esteso le garanzie discendenti dall'art. 25, secondo comma, Cost. a norme non qualificate formalmente come penali dal legislatore (sentenze n. 63 del 2019, n. 223 del 2018, n. 68 del 2017 e n. 196 del 2010; ordinanza n. 117 del 2019).

Tale principio non può non valere anche rispetto alle norme collocate nel codice di procedura penale, allorché incidano direttamente sulla qualità e quantità della pena in concreto applicabile al condannato.

Non v'è dubbio che l'art. 656, comma 9, cod. proc. pen. - nel vietare la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena in una serie di ipotesi, tra cui quella, che qui viene in considerazione, relativa alla condanna per un reato di cui all'art. 4-bis, ordin. penit. - produce l'effetto di determinare l'inizio dell'esecuzione della pena stessa in regime detentivo, in attesa della decisione da parte del tribunale di sorveglianza sull'eventuale istanza di ammissione a una misura alternativa; e dunque comporta che una parte almeno della pena sia effettivamente scontata in carcere, anziché con le modalità extramurarie che erano consentite - per l'intera durata della pena inflitta - sulla base della legge vigente al momento della commissione del fatto.

Tanto basta per riconoscere alla disposizione in questione un effetto di trasformazione della pena inflitta, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale, rispetto al quadro normativo vigente al momento del fatto; con conseguente sua inapplicabilità, ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost. alle condanne per reati commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella legislativa, che ne ha indirettamente modificato l'ambito applicativo, tramite l'inserimento di numerosi reati contro la pubblica amministrazione nell'elenco di cui all'art. 4-bis ordin. penit.

4.4.5.- Per le ragioni già anticipate (*supra*, 4.3.4.), non varrebbe a inficiare le conclusioni appena raggiunte l'obiezione secondo cui la prospettiva - per il condannato - di vedersi applicare una misura alternativa, sulla base della legge in vigore al momento del fatto, sarebbe stata meramente ipotetica ed eventuale.

La valutazione circa il carattere deteriore della disciplina sopravvenuta non può, infatti, che essere condotta secondo criteri di rilevante probabilità: e ciò con riferimento tanto ai benefici accessibili per il condannato sulla base della disciplina previgente, quanto alle conseguenze deteriori che derivano dall'entrata in vigore della nuova disciplina.



Sotto il primo profilo, è evidente che - in linea generale, e salve le peculiarità di ogni singolo caso - nei confronti dei condannati per reati contro la pubblica amministrazione sussisteva una rilevante probabilità, sulla base della disciplina previgente, di accedere a misure alternative alla pena detentiva, laddove i relativi limiti di pena ancora da scontare o i rispettivi requisiti anagrafici (per ciò che concerne la detenzione domiciliare di cui all'art. 47-ter, comma 01, ordin. penit.) lo permettessero. Un tale assunto è, se non altro, dimostrato dallo stesso elevato numero delle ordinanze di remissione, che argomentano la rilevanza delle questioni proprio muovendo da un giudizio di meritevolezza rispetto al beneficio del singolo condannato sulla base della previgente disciplina.

Sotto il secondo profilo, non può negarsi, per converso, che la normativa sopravvenuta - oltre a precludere in via assoluta l'accesso a taluni benefici, come la detenzione domiciliare per i condannati ultrasessantenni (ciò che basterebbe, invero, a dimostrarne per tabulas il carattere necessariamente deteriore) - rende significativamente meno probabile la concessione degli stessi, anche in considerazione delle incertezze, ancora non affrontate dalla giurisprudenza, sulla precisa estensione dell'obbligo collaborativo in capo ai condannati per reati contro la pubblica amministrazione e, segnatamente, se esso debba intendersi come limitato al singolo fatto di reato per il quale è stata pronunciata condanna, ovvero se si estenda a tutti i reati ad esso in qualche modo connessi, e dei quali l'autorità giudiziaria ritenga che il condannato sia comunque a conoscenza.

4.5.- Come già evidenziato, il censurato art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, così come scritto dal legislatore, nulla prevede in relazione alla sua applicazione nel tempo, né dispone la sua applicazione alle condanne per reati commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge. In contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost. - sotto i profili denunciati dalle ordinanze di remissione in questa sede esaminate - è la norma risultante dal diritto vivente, a tenore della quale le modifiche introdotte con la disposizione censurata sarebbero applicabili anche retroattivamente.

Al fine di porre rimedio a tale violazione, non può però accogliersi la richiesta, formulata in udienza dall'Avvocatura generale dello Stato, di una sentenza interpretativa di rigetto, che dichiari non fondate le questioni "nei sensi di cui in motivazione". L'indubbia esistenza di un diritto vivente in senso contrario (*supra*, 4.1.) - diritto vivente dal quale muovono, del resto, le stesse ordinanze di remissione - esclude la praticabilità di una simile opzione, e impone a questa Corte di pronunciare una sentenza di accoglimento delle questioni prospettate (*ex plurimis*, sentenza n. 299 del 2005).

Conseguentemente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, in quanto interpretato nel senso che le modificazioni introdotte all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, si applichino anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, in riferimento alla disciplina delle misure alternative alla detenzione previste dal Titolo I, Capo VI, della legge n. 354 del 1975, della liberazione condizionale prevista dagli artt. 176 e 177 cod. pen. e della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena prevista dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale.

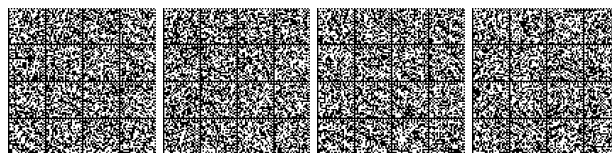
Restano assorbiti i profili di ammissibilità e di merito di tutte le ulteriori censure prospettate in riferimento ad altri parametri costituzionali.

5.- Come già chiarito (*supra*, 4.4.1.), questa Corte non ritiene, invece, che l'art. 25, secondo comma, Cost. vieti l'applicazione retroattiva di modifiche normative che incidano in senso deteriore per il condannato quanto alla disciplina di meri benefici penitenziari, come - segnatamente - i permessi premio e il lavoro all'esterno.

Ciò non significa, peraltro, che al legislatore sia consentito disconoscere il percorso rieducativo effettivamente compiuto dal condannato che abbia già raggiunto, in concreto, un grado di rieducazione adeguato alla concessione del beneficio. Ciò si porrebbe in contrasto - se non con l'art. 25, secondo comma, Cost. - con il principio di eguaglianza e di finalismo rieducativo della pena (artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.), secondo i principi sviluppati dalla giurisprudenza di questa Corte sin dagli anni Novanta del secolo scorso (*supra*, 4.1.1.).

Un simile vulnus si è in effetti verificato nel caso oggetto del procedimento *a quo* cui si riferisce l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Potenza, iscritta al n. 210 del r.o. 2019 (Ritenuto in fatto, 10.), relativa alla vicenda di un condannato che sta espiando la propria pena detentiva, e che - secondo quanto esposto dal rimettente - alla data di entrata in vigore della legge n. 3 del 2019 aveva già maturato, in base alla disciplina previgente, i requisiti per la concessione del permesso premio.

Negare, a chi si trovi nella posizione di quel condannato, la concessione del beneficio equivarrebbe a disconoscere la funzione pedagogico-propulsiva del permesso premio (sentenza n. 253 del 2019), quale strumento idoneo a consentirne un suo iniziale reinserimento nella società, in vista dell'eventuale concessione di misure alternative alla detenzione, in assenza di gravi comportamenti che dimostrino la non meritevolezza del beneficio nel caso concreto (sentenza n. 504 del 1995; nello stesso senso, sentenze n. 137 del 1999 e n. 445 del 1997).



L'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019 deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che il beneficio del permesso premio possa essere concesso ai condannati per uno dei reati ivi elencati che, prima dell'entrata in vigore della legge medesima, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio stesso, restando assorbiti i profili di ammissibilità e di merito di tutte le ulteriori censure proposte dal rimettente.

6.- L'accoglimento delle questioni prospettate dalle ordinanze iscritte ai numeri 114, 115, 118, 119, 160, 161, 193, 194 e 220 del r.o. 2019 in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. rende infine priva di oggetto - e per tale ragione inammissibile - la questione di legittimità costituzionale iscritta al n. 157 del r.o. 2019, avente identico petitum, sollevata dal Tribunale di sorveglianza di Taranto in riferimento al solo art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'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 quanto interpretato nel senso che le modificazioni introdotte all'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) si applichino anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, in riferimento alla disciplina delle misure alternative alla detenzione previste dal Titolo I, Capo VI, della legge n. 354 del 1975, della liberazione condizionale prevista dagli artt. 176 e 177 del codice penale e del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione previsto dall'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, nella parte in cui non prevede che il beneficio del permesso premio possa essere concesso ai condannati che, prima dell'entrata in vigore della medesima legge, abbiano già raggiunto, in concreto, un grado di rieducazione adeguato alla concessione del beneficio stesso;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di sorveglianza di Taranto con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 157 del 2019).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

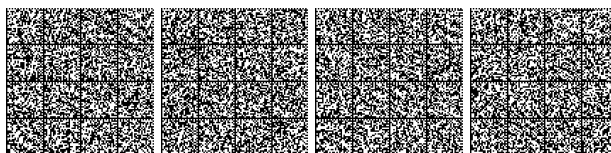
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 33

Sentenza 16 gennaio - 26 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Tassa automobilistica regionale - Soggetto passivo del tributo - Previsione che gli utilizzatori del veicolo a titolo di locazione finanziaria sono tenuti in via esclusiva al pagamento del tributo - Decorrenza della norma dal 1° gennaio 2016, anziché dal 15 agosto 2015 - Conseguente ritenuta responsabilità solidale del proprietario e dell'utilizzatore nel periodo dal 15 agosto al 31 dicembre 2015 - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, di tutela del legittimo affidamento e di capacità contributiva - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, art. 10, comma 6 (abrogativo del comma 9-bis dell'art. 9 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125) e comma 7 (introduttivo del comma 2-bis nell'art. 7 della legge 23 luglio 2009, n. 99).
- Costituzione, artt. 3 e 53.

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, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Roma nel giudizio vertente tra la ICCREA Bancaimpresa spa e la Regione Lazio, con ordinanza del 13 novembre 2018, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;

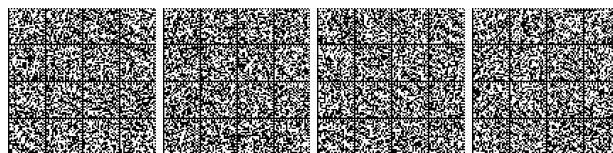
udito l'avvocato Tiziana Ciotola per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 16 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 novembre 2018, la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dei commi 6 e 7 dell'art. 10 del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, «nella parte in cui stabiliscono, quale termine di decorrenza delle disposizioni secondo cui gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria sono tenuti in via esclusiva al pagamento della tassa automobilistica regionale, il 1° gennaio 2016, anziché il 15 agosto 2015». Più precisamente, la censura è rivolta, congiuntamente:

a) al comma 6 del suddetto art. 10, nella parte in cui abroga, a decorrere dal 25 comma 9-bis dell'art. 9 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, secondo cui la disposizione allora vigente, concernente l'individuazione del soggetto passivo della tassa automobilistica (cioè l'art. 7, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia»), doveva intendersi, nella suddetta ipotesi di locazione finanziaria, nel senso che soggetto obbligato fosse esclusivamente l'utilizzatore del veicolo;



b) al comma 7 del medesimo art. 10, laddove dispone che, «[a] decorrere dal 1° gennaio 2016», il soggetto passivo della tassa automobilistica - sempre nell'indicata ipotesi di locazione finanziaria - è, in via esclusiva, l'utilizzatore del veicolo, «sulla base del contratto» di locazione finanziaria annotato nel pubblico registro automobilistico (PRA) e fino alla scadenza del contratto medesimo.

1.1.- La questione è sorta nell'ambito di un giudizio che trae origine dal ricorso proposto dalla ICCREA Bancaimpresa spa nei confronti della Regione Lazio avverso numerose cartelle di pagamento riguardanti tasse automobilistiche relative a veicoli di proprietà della suddetta società, concessi in locazione finanziaria.

La Commissione rimettente premette, in punto di fatto, che l'impugnazione concerne atti della riscossione di tasse automobilistiche relative all'anno d'imposta 2015, con scadenze di pagamento successive al 15 agosto 2015. La CTP precisa che, a sostegno dell'impugnazione, la società deduce di non essere tenuta al pagamento della tassa, perché il soggetto passivo sarebbe esclusivamente l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria del veicolo.

1.2.- La stessa Commissione rimettente procede altresì, in punto di diritto, alla seguente ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

In primo luogo, osserva che l'art. 5, trentaduesimo comma (erroneamente indicato dal legislatore successivo come «ventinovesimo»), del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, originariamente individuava come tenuto al pagamento della tassa automobilistica solo il soggetto che, in base al PRA, risultava essere il proprietario del veicolo.

Rileva, in secondo luogo, che tale comma è stato modificato dal comma 2, lettera a), dell'art. 7 della legge n. 99 del 2009, in vigore dal 15 agosto 2009, che ha aggiunto ai proprietari, nel novero dei soggetti passivi, gli «usufruttuari, acquirenti con patto di riservato dominio, ovvero utilizzatori a titolo di locazione finanziaria».

In terzo luogo, espone che, a seguito del contrasto giurisprudenziale verificatosi circa il senso da attribuire alla locuzione «ovvero» (se avente valore congiuntivo o disgiuntivo), è intervenuta la norma di interpretazione autentica di cui al citato art. 9, comma 9-bis, del d.l. n. 78 del 2015, entrata in vigore il 15 agosto 2015, secondo cui «in caso di locazione finanziaria il soggetto tenuto al pagamento della tassa automobilistica è esclusivamente l'utilizzatore».

In quarto luogo, prende atto della sopravvenienza delle disposizioni censurate, che nell'abrogare la predetta norma interpretativa, hanno introdotto, «ma solo a decorrere dal 1° gennaio 2016», «la stessa disciplina» della norma abrogata.

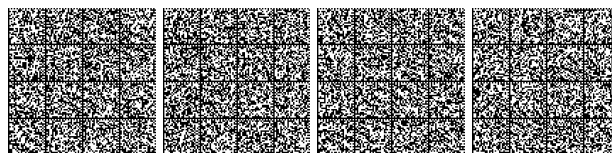
Da tale prospettazione, la CTP fa derivare che, prima di quest'ultima data (per effetto dell'abrogazione), si applicherebbe, a partire dal 15 agosto 2015, «la diversa regola della responsabilità solidale tra proprietario e utilizzatore». In altri termini, ad avviso del giudice *a quo*, la disciplina censurata produrrebbe l'effetto di escludere il valore disgiuntivo della sopra ricordata locuzione «ovvero» contenuta nell'art. 5 del decreto-legge n. 953 del 1982, quale modificato dall'art. 7, comma 2, lettera a), della legge n. 99 del 2009.

Il rimettente ritiene, pertanto, che, in forza delle suddette sopravvenute disposizioni, l'abrogazione disposta dal censurato comma 6 dell'art. 10 avrebbe effetto retroattivo, in quanto opererebbe non solo a partire dalla data della sua entrata in vigore, ma anche per il periodo di vigenza dell'abrogata norma interpretativa e, quindi, dal 15 agosto al 31 dicembre 2015, tenuto conto che dal 1° gennaio 2016 sarebbe comunque efficace la regola espressamente posta dal parimenti censurato comma 7 dello stesso art. 10, secondo cui il soggetto tenuto al pagamento della tassa automobilistica è esclusivamente l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria.

Dunque, a causa della ritenuta efficacia retroattiva dell'abrogazione, il soggetto passivo d'imposta, nel periodo dal 15 agosto al 31 dicembre 2015, non sarebbe più identificabile esclusivamente nell'utilizzatore, come invece stabilito dalla indicata norma di interpretazione autentica, ma opererebbe la diversa «regola della responsabilità solidale tra proprietario ed utilizzatore».

1.3.- Tutto ciò premesso, la CTP precisa, in punto di rilevanza, che la disposizione censurata osta all'accoglimento del ricorso della contribuente, avendo il giudizio a oggetto pretese tributarie relative anche al periodo compreso tra il 15 agosto e il 31 dicembre 2015.

1.4.- In ordine alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* muove, come visto, dall'assunto che il combinato disposto delle norme censurate ripristina retroattivamente la responsabilità solidale tributaria del proprietario e dell'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria del veicolo nel periodo dal 15 agosto al 31 dicembre 2015 e attribuisce la responsabilità esclusiva all'utilizzatore solo «a decorrere dal 1° gennaio 2016», anziché «dal 15 agosto 2015». Tale disciplina si porrebbe in contrasto con «il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 ed a quello di capacità contributiva di cui all'art. 53» Cost.: ciò infatti lederebbe il principio di legittimo affidamento nella certezza dell'ordinamento giuridico, dal momento che la contribuente, quale proprietaria dei veicoli concessi in locazione finanziaria, aveva «omesso il versamento del tributo con la (fondata) consapevolezza di conformarsi alla disciplina in quel momento vigente», come autenticamente interpretata dal comma 9-bis dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2015.



Il giudice rimettente, in conclusione, dubita della legittimità costituzionale delle norme censurate nella parte in cui congiuntamente «stabiliscono, quale termine di decorrenza della disposizione secondo cui gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria sono tenuti in via esclusiva al pagamento della tassa automobilistica regionale, il 1° gennaio 2016, anziché il 15 agosto 2015, data di entrata in vigore dell'art. 9, comma 9-bis», del d.l. n. 78 del 2015.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

La difesa regionale si limita a constatare che il rimettente ha disatteso la prospettazione della società ricorrente nel giudizio principale (secondo cui anche nel periodo dal 15 agosto 2009 al 14 agosto 2015 l'unico soggetto passivo della tassa sarebbe stato l'utilizzatore del veicolo) e ha circoscritto il *thema decidendum* all'art. 10, commi 6 e 7, del citato d.l. n. 113 del 2016, con ciò confermando che, con l'abrogazione dell'art. 9, comma 9-bis, del d.l. n. 78 del 2015, il legislatore avrebbe espressamente chiarito che l'obbligo del pagamento della tassa grava in via esclusiva sull'utilizzatore solo dal 1° gennaio 2016. In tal modo si avrebbe un'ulteriore conferma della correttezza dell'interpretazione della modifica apportata dall'art. 7, comma 2, lettera a), della legge n. 99 del 2009, nel senso dell'esistenza di un vincolo solidale generale, rispetto al pagamento del tributo, fra concedente e utilizzatore in locazione finanziaria, sino al 31 dicembre 2015.

Quanto alla sollevata questione, la medesima Regione sostiene che non si ravvisano elementi di incostituzionalità della disciplina censurata nella parte in cui non è prevista la retroattività della norma in questione per il pagamento esclusivo del tributo in capo all'utilizzatore in locazione finanziaria dell'autovettura fin dal 15 agosto 2015. L'irretroattività delle norme tributarie sarebbe, del resto, chiara attuazione dell'art. 3, comma 1, della legge 27 luglio, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente).

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale (CTP) di Roma dubita, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, della legittimità costituzionale dei commi 6 e 7 dell'art. 10 del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, «nella parte in cui stabiliscono, quale termine di decorrenza delle disposizioni secondo cui gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria sono tenuti in via esclusiva al pagamento della tassa automobilistica regionale, il 1° gennaio 2016, anziché il 15 agosto 2015».

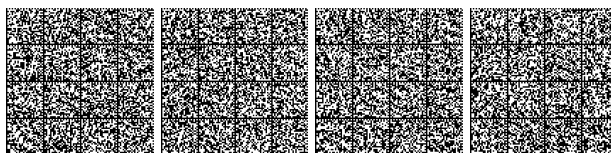
In particolare:

a) il comma 6 del suddetto art. 10, è censurato nella parte in cui abroga, a decorrere dal 25 giugno 2016, la norma interpretativa (entrata in vigore il 15 agosto 2015) introdotta dal comma 9-bis dell'art. 9 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, secondo cui la disposizione, allora vigente, concernente l'individuazione del soggetto passivo della tassa automobilistica (cioè l'art. 7, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia»), doveva intendersi, nella suddetta ipotesi di locazione finanziaria, nel senso che soggetto obbligato fosse esclusivamente l'utilizzatore del veicolo;

b) il comma 7 del medesimo art. 10, è censurato laddove, inserendo il comma 2-bis dell'art. 7 della legge n. 99 del 2009, dispone che, «[a] decorrere dal 1° gennaio 2016», il soggetto passivo della tassa automobilistica - sempre nell'indicata ipotesi di locazione finanziaria - è, in via esclusiva, l'utilizzatore del veicolo, «sulla base del contratto» di locazione finanziaria annotato nel pubblico registro automobilistico (PRA) e fino alla scadenza del contratto medesimo.

Secondo la Commissione rimettente tali disposizioni ripristinano retroattivamente, per il periodo dal 15 agosto al 31 dicembre 2015, la responsabilità solidale tributaria del proprietario e dell'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria del veicolo e attribuiscono la responsabilità esclusiva all'utilizzatore solo «a decorrere dal 1° gennaio 2016» e non dalla data di entrata in vigore della norma interpretativa di cui all'art. 9, comma 9-bis del d.l. n. 78 del 2015, cioè «dal 15 agosto 2015». Le disposizioni censurate si porrebbero, in tal modo, in contrasto con «il principio di uguaglianza di cui all'art. 3» e con «quello di capacità contributiva di cui all'art. 53» Cost., ledendo il principio di legittimo affidamento nella certezza dell'ordinamento giuridico, in quanto la contribuente, quale proprietaria dei veicoli concessi in locazione finanziaria, aveva «omesso il versamento del tributo con la (fondata) consapevolezza di conformarsi alla disciplina in quel momento vigente», come autenticamente interpretata dal citato comma 9-bis dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2015.

Il giudice rimettente conclude nel senso della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle norme censurate nella parte in cui non stabiliscono che gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria sono tenuti in via esclusiva al pagamento della tassa automobilistica regionale dal 15 agosto 2015, prevedendo invece la decorrenza solo dal 1° gennaio 2016.



2.- La questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

Non risulta infatti corretto il comune assunto da cui muovono il rimettente e la costituita Regione (i quali divergono solo sul dubbio di legittimità costituzionale di tale disciplina), secondo cui, per effetto delle censurate disposizioni, nel periodo dal 15 agosto 2009 al 31 dicembre 2015 (e quindi anche nel periodo dal 15 agosto al 31 dicembre 2015), sono tenuti solidalmente, in caso di concessione del veicolo in locazione finanziaria, il concedente e l'utilizzatore.

2.1.- La disciplina censurata, infatti, si inserisce in un più ampio quadro normativo che è opportuno ripercorrere preliminarmente in sintesi.

2.1.1.- L'art. 5, trentaduesimo comma, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, nella sua originaria formulazione stabiliva che «[a]l pagamento delle tasse di cui al comma precedente sono tenuti coloro che, alla scadenza del termine utile per il pagamento stabilito con decreto del Ministro delle finanze da emanarsi ai sensi dell'articolo 18 della legge 21 maggio 1955, n. 463, risultano essere proprietari dal pubblico registro automobilistico, per i veicoli in esso iscritti, e dai registri di immatricolazione per i rimanenti veicoli ed autoscafi». La tassa, pertanto, doveva essere versata soltanto dal concedente, proprietario del veicolo e unico soggetto passivo del tributo.

2.1.2.- In séguito, l'art. 7, comma 2, della legge n. 99 del 2009, in vigore dal 15 agosto 2009, ha aggiunto tra i soggetti passivi della tassa automobilistica gli utilizzatori di veicoli in locazione finanziaria. Più precisamente, all'esito della modifica, il menzionato art. 5, comma trentaduesimo, primo periodo, del d.l. n. 953 del 1982 dispone che «[a]l pagamento delle tasse di cui al comma precedente sono tenuti coloro che, [...] risultano essere proprietari, usufruttuari, acquirenti con patto di riservato dominio, ovvero utilizzatori a titolo di locazione finanziaria, dal pubblico registro automobilistico, per i veicoli in esso iscritti, e dai registri di immatricolazione per i rimanenti veicoli ed autoscafi».

Tale modifica normativa, ha dato àdito a due diversi orientamenti interpretativi.

Secondo il primo, dovevano considerarsi soggetti passivi del tributo soltanto gli utilizzatori del veicolo e non anche i concedenti in locazione finanziaria. Infatti, alla locuzione «ovvero», contenuta nell'elenco dei soggetti passivi prima della menzione degli «utilizzatori» a titolo di locazione finanziaria, doveva attribuirsi valore disgiuntivo. Ciò, in base alla duplice considerazione che: *a)* l'utilizzatore sarebbe titolare di un diritto di godimento implicante l'esercizio delle tipiche facoltà possessorie sul veicolo (al pari degli usufruttuari e degli acquirenti con patto di riservato dominio, indiscutibilmente soggetti passivi in via esclusiva della tassa automobilistica); *b)* il disposto dell'art. 7, comma 1, della legge n. 99 del 2009, prevede espressamente (anche nella formulazione originaria) la possibilità per le Regioni di attribuire ai soggetti concedenti veicoli in locazione finanziaria la facoltà di pagare cumulativamente la tassa automobilistica «in luogo dei singoli utilizzatori».

Secondo l'altro orientamento, invece, alla formula «ovvero» doveva attribuirsi valore congiuntivo rispetto ai concedenti. Pertanto la disposizione doveva interpretarsi nel senso che essa, da un lato, confermava la soggettività passiva dei proprietari, e, dall'altro, «aggiungeva» quella degli utilizzatori, prevedendo una responsabilità solidale per il pagamento. A sostegno di tale tesi veniva sottolineato - in particolare dalle Regioni - che le banche dati desunte dal PRA tenevano conto, sulla base dell'originaria formulazione del comma 3 dell'art. 7 della legge n. 99 del 2009, relativo alla competenza territoriale del PRA, del luogo di residenza del soggetto proprietario del veicolo, cioè del concedente, e non di quello dell'utilizzatore (come invece successivamente stabilito, ma solo pro futuro, dall'art. 9, comma 9-*quater*, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, con modificazioni, nella legge n. 125 del 2015, in vigore dal 15 agosto 2015, che regola, in coerenza con la legge interpretativa contestualmente emanata, la competenza del tributo), con conseguente - e seria - difficoltà per l'attività di riscossione delle Regioni, le quali incontravano spesso ostacoli nel reperire l'indirizzo dei singoli utilizzatori, mentre erano facilmente individuabili le sedi delle società concedenti.

2.1.3.- In tale contesto l'art. 9, comma 9-*bis*, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, ha disposto che «[l']articolo 5, ventinovesimo [*recte*: trentaduesimo] comma, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1983, n. 53, come modificato dall'articolo 7, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, si interpreta nel senso che in caso di locazione finanziaria il soggetto tenuto al pagamento della tassa automobilistica è esclusivamente l'utilizzatore; è configurabile la responsabilità solidale della società di leasing solo nella particolare ipotesi in cui questa abbia provveduto, in base alle modalità stabilite dall'ente competente, al pagamento cumulativo, in luogo degli utilizzatori, delle tasse dovute per i periodi compresi nella durata del contratto di locazione finanziaria».

Questa norma, entrata in vigore dal 15 agosto 2015, con la legge di conversione del decreto-legge, ha, dunque, escluso la solidarietà passiva del concedente-proprietario in caso di locazione finanziaria e, stante la sua dichiarata natura interpretativa, ha spiegato efficacia in relazione ai presupposti impositivi sorti dal 15 agosto 2009 (data di entrata in vigore della norma interpretata, cioè dell'art. 7, comma 2, della legge n. 99 del 2009).



2.1.4.- Da ultimo, l'art. 10 del d.l. n. 113 del 2016, come convertito, ha disposto, tra l'altro: *a)* con il censurato comma 6 (in vigore dal 25 giugno 2016), l'abrogazione del sopra menzionato comma 9-*bis* dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2015, che aveva appunto introdotto l'interpretazione autentica dell'art. 5, comma trentaduesimo, del d.l. n. 953 del 1982, come modificato dall'art. 7, comma 2, della legge n. 99 del 2009; *b)* con il parimenti censurato comma 7, l'introduzione «[a] decorrere dal 1° gennaio 2016» di una regola di tenore identico a quella abrogata (nel senso della responsabilità esclusiva dell'utilizzatore per il pagamento della tassa automobilistica, a «decorrere dal 1° gennaio 2016»), collocandola in un comma 2-*bis* dell'art. 7 della citata legge n. 99 del 2009.

2.1.5.- In conclusione, in base alla disciplina vigente, oggetto della questione di costituzionalità in esame, i soggetti passivi obbligati al pagamento della tassa automobilistica nel caso di locazione finanziaria sono individuati:

- sia dall'art. 5, comma trentaduesimo, del d.l. n. 953 del 1982 (come modificato dal citato art. 7, comma 2, della legge n. 99 del 2009), in forza del quale «[a]l pagamento delle tasse di cui al comma precedente sono tenuti coloro che, [...] risultano essere proprietari, usufruttuari, acquirenti con patto di riservato dominio, ovvero utilizzatori a titolo di locazione finanziaria, dal pubblico registro automobilistico, per i veicoli in esso iscritti, e dai registri di immatricolazione per i rimanenti veicoli ed autoscafi»;

- sia dall'art. 7, comma 2-*bis*, della medesima legge n. 99 del 2009 (introdotto dal censurato comma 7 dell'art. 10 del d.l. n. 113 del 2016), ai sensi del quale, «[a] decorrere dal 1° gennaio 2016, gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria, sulla base del contratto annotato al PRA e fino alla data di scadenza del contratto medesimo, sono tenuti in via esclusiva al pagamento della tassa automobilistica regionale; è configurabile la responsabilità solidale della società di leasing solo nella particolare ipotesi in cui questa abbia provveduto, in base alle modalità stabilite dall'ente competente, al pagamento cumulativo, in luogo degli utilizzatori, delle tasse dovute per i periodi compresi nella durata del contratto di locazione finanziaria».

2.2.- In questo complesso quadro normativo deve ritenersi realizzato un doppio effetto abrogativo della più volte citata norma interpretativa di cui al comma 9-*bis* dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2015: *a)* un'abrogazione espressamente disposta dal comma 6 dell'art. 10, del d.l. n. 113 del 2016 ed efficace dal 25 giugno 2016, data di entrata in vigore del decreto-legge («il comma 9-*bis*» dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2015 «è abrogato»); *b)* un'abrogazione derivante dalla previsione contenuta nel comma 7 del medesimo art. 10, secondo cui il soggetto passivo esclusivo del tributo, rispetto al concedente, è l'utilizzatore a decorrere dal 1° gennaio 2016 («A decorrere dal 1° gennaio 2016, gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria [...] sono tenuti in via esclusiva al pagamento della tassa automobilistica regionale»).

Per quanto sopra esposto, non è dubbio che, quantomeno a decorrere dal 1° gennaio 2016, gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria sono tenuti in via esclusiva al pagamento della tassa automobilistica.

La sollevata questione, nei termini in cui è stata posta, riguarda però soltanto le norme applicabili nel periodo dal 15 agosto al 31 dicembre 2015, in tema di soggetti passivi d'imposta nel caso di veicoli concessi in locazione finanziaria.

In proposito deve ritenersi che, a partire dal 15 agosto 2009 e fino al 31 dicembre 2015 (quindi, anche nel periodo preso in considerazione dal rimettente) è rimasta efficace la norma interpretativa di cui all'art. 9, comma 9-*bis*, del d.l. n. 78 del 2015, che stabilisce la responsabilità esclusiva dell'utilizzatore del veicolo; responsabilità coincidente con quella disposta per il periodo successivo dal comma 7 del medesimo art. 10.

2.3.- A tale risultato si giunge tenuto conto che (contrariamente all'opinione del rimettente) l'abrogazione della norma di interpretazione autentica in esame non ha effetto retroattivo. Essa opera solo a decorrere, da un lato, dall'entrata in vigore dell'abrogazione espressa disposta dal censurato comma 6 dell'art. 10 (e dunque dal 25 giugno 2016) e, dall'altro, dall'abrogazione tacita disposta dal parimenti censurato comma 7 del medesimo art. 10 (e dunque con efficacia anteriore, ma solo dal 1° gennaio 2016). Di conseguenza, durante il periodo dal 15 agosto 2009 al 31 dicembre 2015 resta efficace la norma di interpretazione autentica del d.l. n. 78 del 2015.

In difetto di un'espressa disposizione del legislatore, infatti, la circostanza che oggetto dell'abrogazione sia una disposizione di interpretazione autentica non costituisce ragione per derogare al principio generale posto dall'art. 11, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile («La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo») e, specificamente in materia tributaria, dall'art. 3, comma 1, primo periodo, della legge n. 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente» («[...] le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo»).

Conseguentemente, la formulazione dei censurati commi 6 e 7 dell'art. 10 non è idonea a inibire, per il periodo anteriore al 1° gennaio 2016, l'applicazione della norma di interpretazione autentica recata dal comma 9-*bis* dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2015, in forza della quale, in caso di locazione finanziaria del veicolo, l'utilizzatore è l'unico soggetto passivo della tassa automobilistica.



Va peraltro precisato che dai lavori preparatori del d.l. n. 113 del 2016 emerge una certa consapevolezza dei problemi attuativi per l'attività di riscossione delle Regioni, originati dalla suddetta norma di interpretazione autentica del 2015: l'art. 10 del d.l. n. 113 del 2016, in cui si inseriscono i censurati commi 6 e 7, è del resto rubricato «[a]ttuazione dell'Intesa in Conferenza Stato-Regioni dell'11 febbraio 2016», sede in cui le Regioni avevano evidenziato la suddetta problematica.

Tuttavia, non risulta che tale consapevolezza si sia tradotta in un testo normativo finale con essa coerente: il combinato disposto delle censurate disposizioni - per quanto piuttosto singolare nel suo esaurirsi, sostanzialmente, in una mera ricollocazione normativa di una regola già esistente - non consente di desumere né un effetto abrogativo della norma di interpretazione autentica che retroagisca sin dalla data di entrata in vigore della norma interpretata, né, diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, una nuova norma che imponga retroattivamente la responsabilità solidale del concedente e dell'utilizzatore.

Le norme censurate non sono idonee a inibire, per il periodo anteriore alla data della loro efficacia, l'applicazione del comma 9-*bis* dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2015, in forza del quale, in caso di locazione finanziaria del veicolo, l'utilizzatore è l'unico soggetto passivo della tassa automobilistica.

2.4.- Questa interpretazione appare, del resto, sostanzialmente in linea con le conclusioni cui è giunta, nell'esercizio della sua funzione nomofilattica, la Corte di cassazione, sezione quinta civile, con le sentenze n. 13135, n. 13133, n. 13132 e n. 13131 del 16 maggio 2019, secondo cui la responsabilità esclusiva dell'utilizzatore resta ferma dal 15 agosto 2009.

2.5.- L'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il rimettente determina quindi la non fondatezza del denunciato vulnus ai principi di uguaglianza, di tutela dell'affidamento legittimo sulla certezza dell'ordinamento giuridico e di rispetto della capacità contributiva.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Roma, con l'ordinanza in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200033



N. 34

Sentenza 4 dicembre 2019 - 26 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Appello del pubblico ministero contro le sentenze di condanna - Limitazione del potere di proporlo - Denunciata violazione dei principi di parità tra le parti processuali, di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione della giustizia nonché della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 593, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 6 febbraio 2018, n. 11.
- Costituzione, artt. 3, 27, 97 e 111.

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. 593 del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 6 febbraio 2018, n. 11, recante «Disposizioni di modifica della disciplina in materia di giudizi di impugnazione in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere *f*), *g*), *h*), *i*), *l*) e *m*), della legge 23 giugno 2017, n. 103», promosso dalla Corte d'appello di Messina nel procedimento penale a carico di G. A., con ordinanza del 18 gennaio 2019, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella camera di consiglio del 4 dicembre 2019 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 gennaio 2019, la Corte d'appello di Messina ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, 97 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 593 del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 6 febbraio 2018, n. 11, recante «Disposizioni di modifica della disciplina in materia di giudizi di impugnazione in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere *f*), *g*), *h*), *i*), *l*) e *m*), della legge 23 giugno 2017, n. 103», nella parte in cui prevede che il pubblico ministero può appellare contro le sentenze di condanna «solo quando modificano il titolo del reato o escludono la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato».



1.1.- La Corte rimettente premette di essere investita, in grado di appello, del processo nei confronti di una persona imputata del delitto di cui all'art. 570, secondo comma, del codice penale (violazione degli obblighi di assistenza familiare), per aver omesso ripetutamente di corrispondere al coniuge separato l'assegno mensile per il mantenimento del figlio minore, facendo mancare così a quest'ultimo i mezzi di sussistenza.

Riferisce il giudice *a quo* che, con sentenza del 7 maggio 2018, il Tribunale ordinario di Patti aveva condannato l'imputato alla pena, condizionalmente sospesa, di un mese di reclusione e 500 euro di multa, oltre al risarcimento del danno in favore della parte civile costituita, da liquidare in separato giudizio.

Contro la sentenza ha proposto appello il Procuratore generale della Repubblica, contestando la quantificazione della pena, la concessione del beneficio della sospensione condizionale e la mancata liquidazione del danno in favore della parte civile.

Secondo l'appellante, la pena inflitta dal primo giudice, prossima al minimo edittale, risulterebbe inadeguata per difetto rispetto alla gravità del fatto, stante il profondo disinteresse manifestato dall'imputato nei confronti del figlio.

A torto, inoltre, sarebbe stata concessa la sospensione condizionale, dato che la protratta «insensibilità» ai doveri di padre non consentirebbe di ritenere che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati.

La mancata liquidazione del danno in favore della parte civile tradirebbe, infine, le finalità della costituzione di parte civile nel processo penale, costringendo la persona offesa a intraprendere un ulteriore giudizio davanti al giudice civile per il ristoro dei danni.

Nel proporre il gravame, il Procuratore generale ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 593 cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 11 del 2018, nella parte in cui prevede che il pubblico ministero possa appellare contro le sentenze di condanna «solo quando modificano il titolo del reato o escludono la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato».

Ad avviso dell'appellante, la disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 111 Cost., per ragioni analoghe a quelle indicate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 26 del 2007, con riferimento alle modifiche introdotte dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento). Il vulnus al potere di impugnazione del pubblico ministero recato dal d.lgs. n. 11 del 2018 è, di per sé, inferiore a quello inferto dalla citata legge, oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale: la parte pubblica conserva, infatti, il potere appellare le sentenze di assoluzione, venendogli impedito solo l'appello contro le sentenze di condanna. Nella sostanza, tuttavia, la differenza risulterebbe «esigua quantitativamente ed inesistente qualitativamente». In molti casi, infatti, la condanna potrebbe essere talmente ingiusta, per l'esiguità della pena inflitta, da «somigliare moltissimo» a una assoluzione, tanto da determinare l'assurdo per cui l'imputato dovrebbe sperare di essere condannato a una pena particolarmente tenue, piuttosto che di essere assolto.

La Procura generale denuncia, altresì, la violazione dell'art. 97 Cost., rilevando come la limitazione del potere di impugnazione del pubblico ministero non raggiunga l'obiettivo di rendere più efficiente l'amministrazione della giustizia, riducendo il numero degli appelli. Le impugnazioni della parte pubblica investono, infatti, solo una percentuale assolutamente esigua delle sentenze di primo grado, laddove, invece, l'imputato può sempre appellarle in regime di divieto di *reformatio in peius*.

Avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Patti ha proposto appello anche l'imputato, lamentando che il primo giudice, nel ritenere integrata l'ipotesi criminosa contestata, abbia fatto malgoverno delle risultanze processuali e che, in ogni caso, non abbia riconosciuto le circostanze attenuanti generiche e, conseguentemente, irrogato una pena inferiore.

1.2.- Ad avviso della Corte rimettente, le questioni di legittimità costituzionale prospettate dal Procuratore generale della Repubblica sarebbero rilevanti e non manifestamente infondate.

A fronte dei limiti posti dal novellato art. 593 cod. proc. pen., esso giudice *a quo*, in presenza dell'appello dell'imputato, potrebbe conoscere anche del gravame del pubblico ministero ai sensi dell'art. 580 cod. proc. pen., ma «dovrebbe comunque valutarlo come ricorso per cassazione e dichiararlo inammissibile». Il Procuratore generale, infatti, non ha prospettato alcuna violazione di legge, ma ha dedotto unicamente profili di merito, quali la quantificazione della pena e l'errata effettuazione della prognosi rilevante ai fini della concessione della sospensione condizionale.

Di qui, dunque, la rilevanza delle questioni.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte messinese osserva come dalla giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra le parti processuali emerga il principio in forza del quale, esclusa l'esigenza di una totale sovrapposizione dei poteri dell'accusa e della difesa, la parità tra le stesse può essere, tuttavia, alterata solo nel rispetto del parametro della ragionevolezza.



Nella sentenza n. 26 del 2007 la Corte costituzionale ha, in particolare, affermato che il principio di parità delle parti rappresenta un connotato essenziale dell'intero processo, e non già una garanzia riferita al solo procedimento probatorio. Pertanto, anche eventuali menomazioni del potere di impugnazione della pubblica accusa, nel confronto con lo speculare potere dell'imputato, debbono risultare «sorrette da una ragionevole giustificazione».

Nella medesima sentenza, la Corte costituzionale ha pure escluso che l'eliminazione del potere di appello del pubblico ministero possa ritenersi compensata dall'ampliamento dei motivi di ricorso per cassazione, all'epoca operato dalla legge n. 46 del 2006: e ciò non solo perché tale ampliamento va a favore di entrambe le parti, e non soltanto del pubblico ministero, ma anche e soprattutto perché il rimedio del ricorso per cassazione non attinge, comunque sia, alla pienezza del riesame di merito consentito dall'appello.

Nel caso oggi in esame, la limitazione dei poteri di appello impedirebbe in radice al pubblico ministero di contestare l'irrogazione di una pena che, per quanto rientrante nella cornice edittale, si ponga in contrasto con i parametri di cui all'art. 133 cod. pen., apparendo del tutto inadeguata rispetto alla gravità del fatto e alla personalità del reo. Tale questione, investendo il merito della decisione, non potrebbe essere, infatti, mai prospettata con il ricorso per cassazione.

In pratica, mentre all'imputato è consentito proporre appello contro qualsiasi decisione che ritenga non pienamente soddisfattiva, la norma censurata darebbe per scontata l'assenza dell'interesse del pubblico ministero a impugnare una sentenza di condanna, a prescindere dal suo contenuto concreto.

Tale alterazione della parità delle parti non potrebbe trovare giustificazione nell'esigenza di contenere la durata del processo, riducendo il numero degli appelli. Dall'analisi di impatto della regolamentazione che accompagnava lo schema originario del d.lgs. n. 11 del 2018 emerge, infatti, che nell'anno 2016, su un totale di 130.536 appelli, il procuratore della Repubblica ne aveva proposti solo l'1,4 per cento e il procuratore generale solo il 4,9 per cento.

La dissimmetria tra le parti processuali non sarebbe resa ragionevole dal fatto che la disposizione denunciata consente al pubblico ministero di proporre appello quando il primo giudice escluda una circostanza aggravante a effetto speciale: ciò, specie ove si consideri che, «in ipotesi del tutto sovrapponibili, l'appello sarebbe comunque possibile». Nel caso di esclusione di un'aggravante comune che determini la procedibilità a querela del reato, la parte pubblica potrebbe, infatti, proporre appello contro la sentenza di non doversi procedere.

Né sarebbe ragionevole discriminare l'appellabilità della sentenza secondo che essa abbia proceduto, o no, a una diversa qualificazione giuridica del fatto, posto che in questo modo si consente il gravame anche in ipotesi nelle quali tale operazione non ha alcuna conseguenza sul piano sanzionatorio (come, ad esempio, nel caso di mutamento del titolo del reato da truffa in insolvenza fraudolenta o appropriazione indebita, reati tutti con cornici edittali similari).

Limitare a un solo grado di giudizio la quantificazione della pena, escludendo ogni possibilità di verifica anche a fronte di pene manifestamente irrisorie in rapporto alla gravità del fatto e alla personalità dell'imputato, contrasterebbe, peraltro, anche con l'art. 27 Cost., rendendo insindacabili decisioni del tutto inidonee a realizzare la finalità rieducativa della pena.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Messina dubita della legittimità costituzionale dell'art. 593 del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 febbraio 2018, n. 11, recante «Disposizioni di modifica della disciplina in materia di giudizi di impugnazione in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere f), g), h), i), l) e m), della legge 23 giugno 2017, n. 103», nella parte in cui prevede che il pubblico ministero può appellare contro le sentenze di condanna «solo quando modificano il titolo del reato o escludono la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato».

Ad avviso della Corte rimettente, la norma censurata violerebbe gli artt. 3 e 111 della Costituzione, per contrasto con il principio di parità delle parti. Essa introdurrebbe una menomazione del potere di impugnazione del pubblico ministero, nel confronto con lo speculare potere dell'imputato, priva di ragionevole giustificazione e tale da precludere alla pubblica accusa ogni possibilità di contestare l'irrogazione di pene manifestamente inadeguate rispetto alla gravità del fatto e alla personalità del reo. Simili questioni non potrebbero essere, infatti, prospettate con il ricorso per cassazione, in quanto involventi un giudizio di merito.



Risulterebbe violato anche l'art. 97 Cost. La limitazione censurata risulterebbe, infatti, inidonea a realizzare l'obiettivo di rendere più efficiente l'amministrazione della giustizia tramite la riduzione del numero degli appelli, dato che gli appelli proposti dal pubblico ministero rappresentano solo una minima percentuale del totale.

La norma denunciata si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 27 Cost., giacché l'esclusione di qualsiasi possibilità di verifica sulla sanzione inflitta in primo grado, anche quando appaia palesemente irrisoria rispetto alla gravità del fatto e alla personalità del reo, comprometterebbe la realizzazione della finalità rieducativa della pena.

2.- Le questioni non sono fondate.

3.- Non è riscontrabile, anzitutto, la dedotta violazione del principio di parità delle parti processuali: principio che il rimettente fa discendere congiuntamente dagli artt. 3 e 111 Cost., ma che trova attualmente il suo referente più immediato nella specifica previsione dell'art. 111, secondo comma, Cost.

3.1.- Come questa Corte ha posto più volte in evidenza, tale ultima disposizione, introdotta dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione) - nello stabilire che «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità» - ha conferito veste autonoma a un principio, quello appunto di parità delle parti, che era «pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali» (sentenza n. 26 del 2007, ordinanze n. 110 del 2003, n. 347 del 2002 e n. 421 del 2001).

In simile linea di continuità, è costante, nella giurisprudenza di questa Corte - tanto anteriore, quanto successiva alla citata novella costituzionale - l'affermazione per cui, nel processo penale, il principio di parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato: potendo una disparità di trattamento «risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia» (sentenze n. 320, n. 26 del 2007 e, nello stesso senso, n. 298 del 2008; ordinanze n. 46 del 2004, n. 165 del 2003, n. 347 del 2002 e n. 421 del 2001; quanto alla giurisprudenza anteriore alla legge cost. n. 2 del 1999, nello stesso senso indicato, sentenze n. 98 del 1994, n. 432 del 1992 e n. 363 del 1991; ordinanze n. 426 del 1998, n. 324 del 1994 e n. 305 del 1992).

Il processo penale è caratterizzato, infatti, da una asimmetria «strutturale» tra i due antagonisti principali. Le differenze che connotano le rispettive posizioni, «correlate alle diverse condizioni di operatività e ai differenti interessi dei quali, anche alla luce dei precetti costituzionali, le parti stesse sono portatrici - essendo l'una un organo pubblico che agisce nell'esercizio di un potere e a tutela di interessi collettivi; l'altra un soggetto privato che difende i propri diritti fondamentali (in primis, quello di libertà personale), sui quali inciderebbe una eventuale sentenza di condanna - impediscono di ritenere che il principio di parità debba (e possa) indefettibilmente tradursi, nella cornice di ogni singolo segmento dell'*iter* processuale, in un'assoluta simmetria di poteri e facoltà. Alterazioni di tale simmetria - tanto nell'una che nell'altra direzione (ossia tanto a vantaggio della parte pubblica che di quella privata) - sono invece compatibili con il principio di parità, ad una duplice condizione: e, cioè, che esse, per un verso, trovino un'adeguata *ratio* giustificatrice nel ruolo istituzionale del pubblico ministero, ovvero in esigenze di funzionale e corretta esplicazione della giustizia penale, anche in vista del completo sviluppo di finalità esse pure costituzionalmente rilevanti; e, per un altro verso, risultino comunque contenute - anche in un'ottica di complessivo riequilibrio dei poteri, avuto riguardo alle disparità di segno opposto riscontrabili in fasi del procedimento distinte da quelle in cui s'innesta la singola norma discriminatrice avuta di mira (si vedano le sentenze n. 115 del 2001 e n. 98 del 1994) - entro i limiti della ragionevolezza» (sentenza n. 26 del 2007).

3.2.- In tale quadro, un discorso particolare va, peraltro, fatto con riguardo alla disciplina delle impugnazioni.

Sulla premessa che la garanzia del doppio grado di giurisdizione non fruisce, di per sé, di riconoscimento costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 274 e n. 242 del 2009, n. 298 del 2008, n. 26 del 2007, n. 288 del 1997, n. 280 del 1995; ordinanze n. 316 del 2002 e n. 421 del 2001), questa Corte ha posto in evidenza come il potere di impugnazione nel merito della sentenza di primo grado da parte del pubblico ministero presenti «margini di "cedevolezza" più ampi, a fronte di esigenze contrapposte, rispetto a quelli che connotano il simmetrico potere dell'imputato» (sentenza n. 26 del 2007).

Il potere di impugnazione della parte pubblica non può essere, infatti, configurato come proiezione necessaria del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, enunciato dall'art. 112 Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 183 del 2017, n. 242 del 2009, n. 298 del 2008 e n. 280 del 1995; ordinanze n. 165 del 2003 e n. 347 del 2002); quando, invece, sull'altro fronte, il potere di impugnazione dell'imputato si correla anche al fondamentale valore espresso dal diritto di difesa (art. 24 Cost.), che ne accresce la forza di resistenza al cospetto di sollecitazioni di segno inverso (sentenze n. 274 del 2009, n. 26 del 2007 e n. 98 del 1994).

Non è senza significato, d'altronde, che, a livello sovranazionale, l'art. 14, paragrafo 5, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, e l'art. 2 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 9 aprile 1990, n. 98, prevedano il diritto a far riesaminare la decisione da una giurisdizione superiore, o di seconda istanza, solo a favore della persona dichiarata colpevole o condannata per un reato: dunque, esclusivamente a favore dell'imputato, senza far menzione del pubblico ministero.



3.3.- Degli enunciati dianzi ricordati questa Corte ha fatto ripetute applicazioni, in rapporto al mutevole assetto della disciplina della materia.

L'art. 593 cod. proc. pen. prevedeva, in origine, la generale appellabilità - da entrambe le parti - delle sentenze di condanna e di proscioglimento, salvo il limite derivante dalla necessità che l'appellante avesse interesse all'impugnazione (dove la sancita inappellabilità, da parte dell'imputato, delle sentenze di proscioglimento perché il fatto non sussiste o per non aver commesso il fatto).

La regola soffriva solo circoscritte eccezioni, ispirate nel loro insieme a finalità di economia, rispetto ai tempi e alla complessità dell'accertamento penale. Tra esse, assume specifico rilievo, ai presenti fini, quella stabilita dall'art. 443, comma 3, cod. proc. pen., per cui il pubblico ministero non poteva - e non può - proporre appello contro le sentenze di condanna emesse in esito al giudizio abbreviato, salvo che modificchino il titolo del reato.

Si tratta di previsione limitativa che questa Corte - sia prima, sia dopo la modifica dell'art. 111 Cost. - ha costantemente reputato legittima, al contrario di quanto era avvenuto per la speculare limitazione posta a carico dell'imputato dal comma 2 dello stesso art. 443 cod. proc. pen., con riguardo alle sentenze di condanna a pena che non deve essere eseguita (limitazione ritenuta priva di un fondamento ragionevolmente commisurato all'entità della compressione apportata al diritto di difesa: sentenza n. 363 del 1991).

Si è, infatti, rilevato come la soppressione del potere della parte pubblica di impugnare nel merito decisioni che segnavano «comunque la realizzazione della pretesa punitiva fatta valere nel processo attraverso l'azione intrapresa» - essendo lo scarto tra la richiesta dell'accusa e la sentenza sottratta all'appello non di ordine «qualitativo», ma meramente «quantitativo» - risultasse razionalmente giustificabile alla luce dell'«obiettivo primario di una rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado secondo il rito alternativo di cui si tratta» (sentenza n. 363 del 1991; ordinanze n. 305 del 1992 e n. 373 del 1991; si veda pure la sentenza n. 98 del 1994): rito che - sia pure per scelta esclusiva dell'imputato, dopo le modifiche introdotte dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense) - «implica una decisione fondata, in primis, sul materiale probatorio raccolto dalla parte che subisce la limitazione censurata, fuori delle garanzie del contraddittorio» (ordinanze n. 46 del 2004, n. 165 del 2003, n. 347 del 2002 e n. 421 del 2001).

3.4.- Lo scenario muta radicalmente con la legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento).

Sostituendo l'art. 593 cod. proc. pen., la legge di riforma introduce una nuova regola generale: quella dell'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per il caso - del tutto marginale - in cui sopravvengano o si scoprano nuove prove decisive dopo il giudizio di primo grado.

La nuova regola viene dichiarata, tuttavia, costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 26 del 2007 di questa Corte, nella parte in cui menoma il potere di gravame del pubblico ministero: pronuncia che l'odierno rimettente pone a base delle proprie doglianze.

In essa si rileva come la novella legislativa fosse foriera di una dissimmetria «radicale». Diversamente dall'imputato - che manteneva inalterato il contrapposto potere di appello avverso le sentenze di condanna - il pubblico ministero veniva, infatti, privato del potere di proporre doglianze di merito contro le decisioni che disattendessero totalmente la pretesa punitiva fatta valere con l'azione intrapresa. La dissimmetria era, al tempo stesso, «generalizzata» - riguardando tutti i processi, compresi quelli per i delitti più gravi e di maggior allarme sociale - nonché «unilaterale», ossia priva di qualsiasi «contropartita», a differenza della ricordata limitazione prevista in rapporto al giudizio abbreviato, nel quale l'imputato rinuncia all'esercizio di proprie facoltà, così da permettere una più celere definizione del processo.

Una dissimmetria di tale consistenza - conclude la sentenza n. 26 del 2007 - non poteva essere giustificata, in termini di adeguatezza e proporzionalità, sulla base delle rationes poste a fondamento della riforma: talune delle quali apparivano, peraltro, intrinsecamente opinabili (asserita impossibilità, dopo il proscioglimento in primo grado, di considerare l'imputato colpevole «al di là di ogni ragionevole dubbio»; pretesa necessità di adeguare l'ordinamento interno vigente alle norme internazionali richiamate al punto 3.2 che precede). La *ratio* residua - evitare che la decisione assolutoria del giudice di primo grado, che ha assistito alla formazione della prova nel contraddittorio fra le parti, venga ribaltata da un giudice che, come quello di appello, ha una cognizione prevalentemente «cartolare» del materiale probatorio - risultava, comunque sia, inidonea a legittimare la soluzione adottata dal legislatore. Il rimedio a un deficit delle garanzie che assistono una delle parti va rinvenuto in soluzioni che emendino quel difetto, e non già in una eliminazione di poteri della parte contrapposta che generi un radicale squilibrio tra le rispettive posizioni (in questa direzione si muoverà poi, in effetti, tramite la previsione di un obbligo di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale davanti al giudice di appello, l'art. 603, comma 3-bis, cod. proc. pen., aggiunto dall'art. 1, comma 58, della legge 23 giugno 2017, n. 103, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario»).



Nella sentenza n. 26 del 2007 non si manca, peraltro, di porre in evidenza come la novella del 2006 avesse determinato anche una intrinseca incoerenza del sistema. Il pubblico ministero restava, infatti, privo del potere di appello allorché la pretesa punitiva azionata fosse stata integralmente respinta (sentenza di proscioglimento), mentre lo conservava allorché le sue richieste fossero state disattese solo in parte (come nel caso di condanna a pena ritenuta non congrua).

Ulteriori declaratorie di illegittimità costituzionale hanno poi investito altri segmenti della riforma del 2006: in specie, l'esclusione dell'appello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento emesse a seguito di giudizio abbreviato (sentenza n. 320 del 2007) e le preclusioni all'appello avverso le sentenze di proscioglimento stabilite nei confronti dell'imputato, i cui interessi possono essere gravemente pregiudicati da talune delle formule assolutorie (quale, tipicamente, l'assoluzione per vizio totale di mente) (sentenze n. 274 del 2009 e n. 85 del 2008).

Questa Corte ha ritenuto, invece, compatibili con il principio di parità delle parti due innovazioni "collaterali" pure introdotte dalla legge n. 46 del 2006: l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento del giudice di pace, la quale investe solo una circoscritta fascia di reati di ridotta gravità e si innesta su un modulo processuale improntato a snellezza e rapidità (sentenza n. 298 del 2008), e l'inappellabilità delle sentenze di non luogo a procedere emesse a conclusione dell'udienza preliminare, posto che anche l'epilogo ad esse alternativo (ossia il rinvio a giudizio) non è impugnabile da alcuno e il pubblico ministero fruisce, a certe condizioni, della possibilità di chiedere in ogni tempo la revoca delle sentenze stesse (sentenza n. 242 del 2009).

3.5.- È su questo quadro che si innesta il d.lgs. n. 11 del 2018.

Il decreto reca disposizioni di modifica della disciplina dei giudizi di impugnazione, in attuazione della delega legislativa conferita dalla legge n. 103 del 2017 (art. 1, commi 82, 83 e 84, lettere f, g, h, i, l e m): legge che contiene, peraltro, anche disposizioni di applicazione immediata in materia.

Come emerge in modo univoco dai lavori parlamentari relativi alla legge delega e dalla relazione allo schema di decreto delegato, obiettivo fondamentale della riforma è la deflazione e la semplificazione dei processi, nell'ottica di garantire la ragionevole durata. In tale prospettiva, una specifica attenzione viene dedicata al giudizio di appello, il quale - per l'elevato carico di lavoro delle corti d'appello e la sua lunghezza - è da tempo additato come uno dei segmenti processuali più critici, sul piano dell'efficienza della giustizia penale.

Tra le misure intese a realizzare l'obiettivo vi è anche quella che dà origine all'odierno incidente di costituzionalità: ossia la riduzione dell'area oggettiva di fruibilità del gravame. Vi provvede, in specie, l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 11 del 2018, modificando novamente l'art. 593 cod. proc. pen. in ossequio alle direttive - peraltro molto puntuali - di cui all'art. 1, comma 84, lettere h) e i), della legge n. 103 del 2017.

Per quanto qui interessa, la disposizione novellata tiene fermo il potere di appello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento, ripristinato dalla sentenza n. 26 del 2007 (art. 593, comma 2, cod. proc. pen., come novellato). Introduce, però, un inedito limite generale all'appello della parte pubblica contro le sentenze di condanna: il gravame è ammesso solo quando tali sentenze «modificano il titolo del reato o escludono la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato» (nuovo art. 593, comma 1, cod. proc. pen.).

La riforma estende, in sostanza, al giudizio ordinario il limite già previsto in rapporto al giudizio abbreviato (art. 443, comma 3, cod. proc. pen.), attenuandone i contenuti. L'appello è, infatti, consentito non solo - come nel rito speciale - quando vi sia stata una modifica del titolo del reato, ma anche in altre ipotesi nelle quali le determinazioni del giudice «incidono in maniera significativa sulla prospettazione accusatoria» (in questi termini, la relazione ministeriale): ipotesi identificate, per l'appunto, nell'esclusione di aggravanti a effetto speciale e nell'applicazione di una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato.

3.6.- Non è dubbio che la previsione in parola - contro la quale si dirigono le censure del giudice *a quo* - generi una dissimmetria tra le parti. Essa sottrae, infatti, al pubblico ministero il potere di formulare censure di merito in rapporto a tutta una serie di profili, direttamente o indirettamente attinenti alla determinazione del trattamento sanzionatorio: la quantificazione della pena entro la cornice edittale, l'esclusione di aggravanti comuni o concessione di attenuanti, il bilanciamento tra circostanze, l'applicazione dell'istituto della continuazione, la concessione di benefici (quale la sospensione condizionale, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*), e così via dicendo.

Sul versante opposto, l'imputato conserva invece, come regola generale - oltre al potere di appellare, senza limiti, le sentenze di condanna - anche quello di appellare le sentenze di proscioglimento, con la sola eccezione delle sentenze di assoluzione perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non lo ha commesso (art. 593, comma 2, cod. proc. pen.).

Tale eccezione - già contemplata dalla norma originaria del codice di rito - non vale, di per sé, a riequilibrare la posizione delle parti (come pure sembra supporre la relazione allo schema di decreto), attenendo a sentenze di assoluzione con formula ampiamente liberatoria, rispetto alle quali può presumersi carente lo stesso interesse dell'imputato a impugnare, che condiziona l'ammissibilità del gravame (art. 568, comma 4, e 591, comma 1, lettera a, cod. proc. pen.).

Si è obiettato che ciò non varrebbe quando l'assoluzione sia pronunciata per insussistenza di sufficienti elementi di prova (art. 530, comma 2, cod. proc. pen.). In tal caso, infatti, secondo un consolidato indirizzo della Corte di cassazione civile, la sentenza penale resterebbe priva di effetti preclusivi nei giudizi civili, amministrativi e disciplinari, ai sensi degli artt. 652, 653 e 654 cod. proc. pen. (tra le ultime, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 15 giugno 2018, n. 11791; sezione terza civile, sentenza 21 aprile 2016, n. 8035): con la conseguenza che l'imputato avrebbe interesse ad appellare al fine di ottenere un riconoscimento "pieno" della propria innocenza, che gli consenta di avvalersi degli effetti extrapenalistici della pronuncia assolutoria.



Ma ammesso pure che la conclusione sia valida - la giurisprudenza penale predominante resta, in effetti, attestata su posizioni opposte (tra le ultime, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 11 settembre-29 ottobre 2018, n. 49554; sezione terza penale, sentenza 15 settembre-2 dicembre 2016, n. 51445) - la limitazione del potere di appello dell'imputato risulterebbe, comunque sia, nettamente meno significativa di quella che sconta il pubblico ministero.

3.7.- In questo caso, tuttavia, si tratta di dissimmetria che - alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza di questa Corte, in precedenza ricordati (punti 3.1 e 3.2 del Considerato in diritto) - non deborda dall'alveo della compatibilità con il principio di parità delle parti.

La limitazione del potere di appello della parte pubblica persegue, infatti, l'obiettivo - di rilievo costituzionale (art. 111, secondo comma, Cost.) - di assicurare la ragionevole durata del processo, deflazionando il carico di lavoro delle corti d'appello.

A differenza di quella introdotta dalla legge n. 46 del 2006, la preclusione riguarda, d'altro canto, sentenze che hanno accolto, nell'an, la "domanda di punizione" proposta dal pubblico ministero e che non hanno, altresì, inciso in modo significativo sulla prospettazione accusatoria (mutando la qualificazione giuridica del fatto, escludendo aggravanti a effetto speciale o applicando una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato). Essa risulta, quindi, contenuta e non sproporzionata rispetto all'obiettivo.

In un sistema ad azione penale obbligatoria, non può ritenersi, infatti, precluso al legislatore introdurre limiti all'esercizio della funzione giurisdizionale intesi ad assicurare la ragionevole durata dei processi e l'efficienza del sistema punitivo. In quest'ottica, non può considerarsi irragionevole che, di fronte al soddisfacimento, comunque sia, della pretesa punitiva, lo Stato decida di rinunciare a un controllo di merito sul quantum della sanzione irrogata.

Che poi il "peso" della rinuncia venga a gravare solo sul pubblico ministero, senza che sia prefigurata una contrapposta limitazione, di analogo spessore, dal lato dell'imputato, rientra nella logica della diversa quotazione costituzionale del potere di impugnazione delle due parti necessarie del processo penale: privo di autonoma copertura nell'art. 112 Cost. - e, dunque, più "malleabile", in funzione della realizzazione di interessi contrapposti - quello della parte pubblica; intimamente collegato, invece, all'art. 24 Cost. - e, dunque, meno disponibile a interventi limitativi - quello dell'imputato.

Né può ritenersi significativa, in senso contrario, la circostanza che, nel frangente, discutendosi del giudizio ordinario, manchi una specifica "contropartita" in termini di rinuncia dell'imputato all'esercizio di proprie facoltà e di correlato "privilegio" del pubblico ministero sul piano probatorio, quale quella riscontrabile nell'ambito del giudizio abbreviato. L'esistenza di una simile "contropartita" è stata evocata, bensì, da questa Corte come fattore che concorre a giustificare la limitazione al potere di appello della parte pubblica previsto dall'art. 443, comma 3, cod. proc. pen. Ma ciò non vuol dire che essa rappresenti una condizione imprescindibile - l'unica condizione - per il riconoscimento della legittimità costituzionale di dissimmetrie tra le parti in subiecta materia, come attesta, ad esempio, la decisione che ha ritenuto legittima l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento del giudice di pace (sentenza n. 298 del 2008).

Non si può trascurare, d'altro canto, il fatto che, in altre fasi del procedimento, è il pubblico ministero a fruire di una posizione di indubbio vantaggio: come nella fase delle indagini preliminari, ove la ricchezza degli strumenti investigativi a disposizione dell'organo dell'accusa, anche sul piano del carattere "invasivo" e "coercitivo" di determinati atti di indagine, non trova un riscontro paragonabile dal lato della difesa.

Quanto, poi, alla denunciata inidoneità della norma censurata a realizzare gli obiettivi di economia processuale e di deflazione che la ispirano, è vero che - alla luce dei dati esposti nella stessa analisi di impatto della regolamentazione che accompagna lo schema originario del decreto legislativo - gli appelli del pubblico ministero contro le sentenze di condanna rappresentano, statisticamente, una percentuale assai modesta del numero totale degli appelli. Così come è vero che le sentenze di condanna vengono assai spesso appellate (anche) dall'imputato (com'è del resto avvenuto nel giudizio *a quo*): evenienza nella quale l'esclusione del gravame dell'accusa non vale a evitare lo svolgimento del giudizio di appello, ma si limita ad "alleggerire" il *thema decidendum* rimesso all'esame del giudice superiore.

Di là, peraltro, dal rilievo che un discorso similare si sarebbe potuto fare anche in rapporto all'omologa limitazione prevista per il giudizio abbreviato - che questa Corte ha ritenuto, nonostante ciò, legittima - va rilevato come l'effetto deflattivo prodotto dalla norma censurata, per quanto circoscritto, è destinato a cumularsi, negli intenti del legislatore, a quello delle altre misure poste in campo dalla riforma: quali la previsione (con riguardo alla generalità delle impugnazioni) dell'onere di specifica enunciazione dei motivi, a pena di inammissibilità (art. 581 cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 1, comma 55, della legge n. 103 del 2017), la reintroduzione dell'istituto del concordato sui motivi di appello (art. 599-bis cod. proc. pen., aggiunto dall'art. 1, comma 56, della legge n. 103 del 2017) o la previsione che il procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello possa appellare solo nei casi di avocazione o di acquiescenza del pubblico ministero presso il giudice di primo grado, così da evitare una duplicazione di impugnative in capo alla medesima parte (art. 593-bis cod. proc. pen., aggiunto dall'art. 3 del d.lgs. n. 11 del 2018).

Sotto altro profilo, la disposizione denunciata - diversamente dalla disciplina introdotta dalla legge n. 46 del 2006 - non è neppure foriera di incongruenze o scompensi sul piano sistematico, tale da farla apparire intrinsecamente irragionevole. Per un verso, infatti, l'esclusione dell'appello è riferita alle pronunce che presentano lo scarto meno significativo rispetto alle richieste dell'accusa (non sull'an della responsabilità dell'imputato, ma solo sul quantum della pena inflitta), anziché il contrario. Per altro verso, poi, il limite al potere di appello della parte pubblica, stabilito dalla disposizione stessa in rapporto al giudizio ordinario, risulta, comunque sia, meno ampio di quello previsto in rapporto al giudizio abbreviato.



Con riguardo, infine, al timore - espresso dal giudice *a quo* - che la previsione limitativa in esame impedisca in radice all'accusa di reagire all'irrogazione di pene macroscopicamente inadeguate per difetto alla gravità del fatto e alla personalità del suo autore, giova soggiungere che il pubblico ministero resta pur sempre abilitato ad attivare il controllo della Corte di cassazione sulla «mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione» che sorregge il dosaggio della pena, ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera e), cod. proc. pen. Tale controllo, se pure certamente «non attinge [...] alla pienezza del riesame di merito, consentito dall'appello» (sentenza n. 26 del 2007), può valere, comunque sia, nei limiti della disciplina del ricorso immediato, a porre rimedio a ipotesi di incongruenza estrema o manifesta della quantificazione del trattamento sanzionatorio, quali quelle ventilate dal giudice rimettente.

4.- Infondata è anche la censura di violazione del principio del buon andamento (art. 97 Cost.), che il giudice *a quo* riconnette all'asserita inidoneità della norma censurata a conseguire risultati apprezzabili, in termini di miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione della giustizia, riducendo il numero degli appelli.

Di là da quanto osservato in precedenza, è dirimente al riguardo il rilievo che, per costante giurisprudenza di questa Corte, il principio in parola è «riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all'attività giurisdizionale» (*ex plurimis*, sentenze n. 90 del 2019, n. 91 del 2018, n. 44 del 2016 e n. 66 del 2014): attività alla quale, per converso, pertiene la disposizione sottoposta a scrutinio.

5.- Parimente infondata è la conclusiva censura di compromissione della funzione rieducativa della pena (art. 27 Cost.): parametro che già in una precedente occasione questa Corte ha ritenuto non pertinente alla tematica della limitazione dei poteri di appello del pubblico ministero (sentenza n. 363 del 1991).

A prescindere da ogni altra considerazione, non è possibile ritenere che la funzione rieducativa della pena postuli imprescindibilmente che sia assicurato un controllo di merito sulla quantificazione della sanzione operata dal giudice di primo grado, intesa segnatamente a evitare che siano inflitte pene sproporzionate per difetto (al riguardo, *mutatis mutandis*, sentenza n. 155 del 2019).

6.- Le questioni vanno dichiarate, pertanto, non fondate in riferimento a tutti parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 593 del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 febbraio 2018, n. 11, recante «Disposizioni di modifica della disciplina in materia di giudizi di impugnazione in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere f), g), h), i), l) e m), della legge 23 giugno 2017, n. 103», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, 97 e 111 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Messina 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*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200034



N. 35

Ordinanza 30 gennaio - 26 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Modifica della imputazione o contestazione suppletiva di reato concorrente o circostanza aggravante - Facoltà del pubblico ministero di chiedere al giudice l'emissione del decreto penale di condanna - Omessa previsione - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Codice di procedura penale, artt. 516 e 517.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Novara nel procedimento penale a carico di S.F. C., con ordinanza del 19 dicembre 2018, iscritta al n. 81 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 30 gennaio 2020.

Ritenuto che, con ordinanza del 19 dicembre 2018, inserita nel verbale di udienza, il Tribunale ordinario di Novara, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevedono la facoltà del P.M. di procedere all'emissione di Decreto Penale di Condanna e dell'Imputato di esserne conseguentemente destinatario provvedendo al pagamento dell'importo dal medesimo previsto»;

che dall'ordinanza di rimessione si desume che il giudice *a quo* è investito del giudizio, instaurato a seguito di opposizione a decreto penale di condanna, nei confronti di una persona imputata del reato di omesso versamento di ritenute fiscali;

che, in udienza, il pubblico ministero ha chiesto la correzione di un «doppio errore materiale» contenuto nel capo di imputazione, concernente l'anno di imposta cui si riferiscono le ritenute non versate (2011, anziché 2010) e la data del commesso reato (22 agosto 2012, anziché 22 agosto 2011); in subordine, ove tale richiesta non fosse accolta, ha dichiarato di voler procedere alla modificazione del capo di imputazione nei termini indicati;

che il rimettente - disattesa l'istanza di correzione di errore materiale, «non ravvisandone la sussistenza dei requisiti» - rileva come, «in presenza di una differente contestazione, non possa astrattamente escludersi che la difesa, a parità di regime procedurale, avrebbe effettuato una differente scelta, segnatamente optando per il pagamento dell'importo dedotto in Decreto Penale di Condanna»;



che, alla luce di ciò, «preso atto delle Sentenze della Consulta n. 265 del 30/06/1994, n. 530 del 29/12/1995, n. 333 del 18/12/2009, n. 273 del 5/12/2014 e n. 206 del 17/07/2017», ha sollevato d'ufficio le odierne questioni di legittimità costituzionale, reputandole non manifestamente infondate;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili.

Considerato che il Tribunale ordinario di Novara ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono che - nei casi, rispettivamente, di modifica dell'imputazione e di contestazione suppletiva di un reato concorrente o di una circostanza aggravante in dibattimento - il pubblico ministero possa emettere (*recte*: chiedere al giudice l'emissione di) un decreto penale di condanna e, correlativamente, l'imputato abbia la possibilità di pagare la pena pecuniaria con esso inflitta;

che le questioni sono manifestamente inammissibili sotto plurimi profili;

che l'ordinanza di rimessione, contenuta in un sintetico passaggio del verbale di udienza, non descrive compiutamente la fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo*, né motiva in modo adeguato sulla rilevanza delle questioni (*ex plurimis*, ordinanze n. 71 e n. 64 del 2019, n. 85 del 2018);

che il difetto di rilevanza della questione avente ad oggetto l'art. 517 cod. proc. pen. è, peraltro, evidente, posto che - per quanto risulta dall'ordinanza - nel caso di specie si discute di una modifica dibattimentale dell'imputazione, e non già della contestazione suppletiva di un reato concorrente o di una circostanza aggravante;

che, quanto alla questione relativa all'art. 516 cod. proc. pen., il rimettente non ha indicato alcun elemento dal quale si possa desumere che, in caso di accoglimento della questione stessa, il pubblico ministero intenderebbe accedere al procedimento speciale, chiedendo l'emissione di un decreto penale di condanna in riferimento all'imputazione riformulata, né che l'imputato intenderebbe pagare la pena pecuniaria che gli verrebbe così inflitta, consentendo la chiusura del procedimento;

che, al riguardo, questa Corte ha più volte ritenuto che la questione finalizzata a riconoscere una determinata facoltà a una parte processuale è priva di rilevanza attuale se, nel giudizio *a quo*, quella parte non ha mai manifestato la volontà di esercitare la facoltà in discussione (*ex plurimis*, sentenze n. 214 del 2013 e n. 80 del 2011; nonché, con particolare riguardo a questioni volte ad ampliare le possibilità di accesso dell'imputato a riti alternativi, ordinanze n. 55 del 2010, n. 69 del 2008, n. 129 del 2003 e n. 584 del 2000);

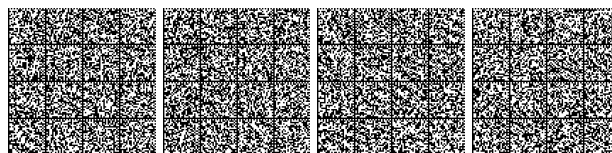
che l'ordinanza di rimessione si presenta del tutto carente anche sul piano della motivazione sulla non manifesta infondatezza, non indicando neppure i parametri costituzionali che si assumono violati: omissione che rende essa pure inammissibile la questione, non consentendo di individuarne i termini (ordinanza n. 277 del 2006; nonché, *ex plurimis*, ordinanze n. 33 del 2014 e n. 166 del 2005);

che a colmare tale lacuna non è sufficiente il richiamo, operato dal rimettente, ad alcune pronunce di questa Corte (le sentenze n. 206 del 2017, n. 273 del 2014, n. 333 del 2009, n. 530 del 1995 e n. 265 del 1994), che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime l'una o l'altra delle norme censurate, nella parte in cui non consentono all'imputato di accedere a determinati riti speciali ("patteggiamento" o giudizio abbreviato), ovvero all'oblazione, nel caso di nuove contestazioni dibattimentali, ravvisando in ciò la violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione;

che si tratta, infatti, di un mero richiamo numerico, totalmente privo di argomentazioni di supporto: argomentazioni tanto più necessarie a fronte delle evidenti diversità strutturali tra il procedimento per decreto e gli altri procedimenti speciali, con effetti "premiali", cui si riferiscono le pronunce citate;

che le questioni devono essere pertanto dichiarate manifestamente inammissibili.

Visti gli artt. 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. 516 e 517 del codice di procedura penale, sollevate dal Tribunale ordinario di Novara, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Franco MODUGNO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200035

N. 36

Sentenza 28 gennaio - 27 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Mantenimento dei dipendenti delle disciolte associazioni di divulgazione agricola nei ruoli della Regione Calabria, nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica - Deroga, di fatto tendenzialmente definitiva, alla regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43, art. 33.
- Costituzione, art. 97, quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

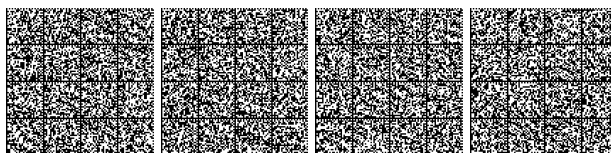
Presidente: Marta CARTABIA;

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 legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2017)», promosso dalla Corte d'appello di Catanzaro nel procedimento vertente tra la Regione Calabria e A. A. G., con ordinanza del 21 settembre 2017, iscritta al n. 12 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2018.



Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;
udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
udito l'avvocato Graziano Pungi per la Regione Calabria;
deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 settembre 2017, depositata il 15 gennaio 2018, la Corte d'appello di Catanzaro - sezione lavoro - ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2017)», per contrasto con l'articolo 97, quarto comma, della Costituzione, nella parte in cui - stabilendo che, a seguito dello scioglimento delle associazioni di divulgazione agricola, il personale proveniente dalle disciolte associazioni, già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione Calabria, rimane collocato nei ruoli della Regione alle medesime condizioni sussistenti al momento del subentro - consente l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione senza concorso.

La disposizione censurata prevede che «[a] seguito dell'avvenuto scioglimento di tutte le associazioni di divulgazione agricola, le cui funzioni sono state nuovamente trasferite alla Regione Calabria, ai sensi dell'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), così come attuato dall'articolo 1 della legge regionale 22 giugno 2015, n. 14 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n. 56), al fine di garantire l'espletamento delle attività connesse ed in assenza di professionalità adibite allo svolgimento delle suddette, il personale proveniente dalle disciolte associazioni, già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione Calabria, ai sensi dell'art. 42, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2008 (Provvedimento Generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)), alla data di entrata in vigore della presente legge, rimane collocato nei ruoli della Regione Calabria alle medesime condizioni sussistenti al momento del subentro, nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle suddette professionalità, fermo restando il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica».

Premette il Giudice rimettente di dover decidere sull'appello avverso la sentenza con cui il Tribunale ordinario di Catanzaro ha accolto il ricorso proposto, nei confronti della Regione Calabria, da A. A. G., dipendente a tempo indeterminato della disciolta associazione di divulgazione agricola «CopagriDap», disponendo il subentro della Regione nel pregresso rapporto di lavoro intrattenuto dal ricorrente, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), e come interpretato dall'art. 42, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)».

Tale disposizione, infatti, prevedeva che in caso di volontario scioglimento di una o di tutte le associazioni di divulgazione agricola, il personale, in assenza di altre associazioni di divulgazione agricola disponibili a proseguire il rapporto, dovesse rientrare nella competenza gestionale della Regione Calabria.

La Corte d'appello rimettente, inoltre, dà atto che il giudice di primo grado, nel motivare l'accoglimento del ricorso, ha considerato indicativo il fatto che la Regione già contribuisse con un finanziamento alle spese sostenute dall'associazione per i dipendenti, rientrando la divulgazione agricola tra le finalità di competenza regionale.

Nelle more del giudizio di impugnazione, prosegue il rimettente, la Corte costituzionale, investita con ordinanza di rimessione di altra sezione della medesima Corte d'appello, ha dichiarato, con la sentenza n. 248 del 2016, l'illegittimità costituzionale del citato art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999, come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge reg. Calabria n. 22 del 2007, ravvisando la violazione della regola del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni sancita dall'art. 97, quarto comma, Cost.



Alla luce di tale pronuncia e della successiva emanazione del censurato art. 33 della legge reg. Calabria n. 43 del 2016, la Regione Calabria, all'udienza fissata dal giudice *a quo* per la decisione, ha domandato che fosse dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Tanto premesso, la Corte rimettente, nel dubitare della legittimità costituzionale della nuova disposizione, assume che essa «restauro l'identica violazione del principio del concorso pubblico già sanzionata dalla Corte costituzionale».

L'art. 33 della legge reg. Calabria n. 43 del 2016, infatti, là dove consente la permanenza nei ruoli regionali del personale originariamente dipendente delle disciolte associazioni, fa salvo, quanto meno sul piano degli effetti già prodotti, il ricorso a una procedura che consente il subingresso della Regione (avvenuto in applicazione dell'art. 10 della legge reg. Calabria n. 19 del 1999) nel rapporto di lavoro fra le disciolte associazioni di divulgazione agricola e i loro dipendenti, senza alcuna forma di selezione concorsuale. Né, peraltro, la disposizione indica una specifica esigenza di interesse pubblico idonea a giustificare una deroga al principio.

Il Giudice rimettente ricorda che con la citata pronuncia n. 248 del 2016 questa Corte, ritenuta pacifica la natura privatistica delle associazioni di divulgazione agricola, ha ribadito il principio secondo cui «la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici (*ex multis*, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 e n. 167 del 2013, n. 62 del 2012, n. 299 e n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005)».

Sempre sotto il profilo della non manifesta infondatezza, la Corte d'appello di Catanzaro conclude chiarendo che, diversamente da quanto ritenuto dal giudice di primo grado, la procedura seguita dalla Regione Calabria non può in alcun modo essere assimilata a un concorso pubblico, essendo consistita, in realtà, in una «mera comunicazione, inviata al ricorrente da parte del presidente dell'associazione, del buon esito delle esperite procedure concorsuali».

Infine, quanto alla rilevanza, il Giudice rimettente osserva che dopo la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999, come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge reg. Calabria n. 22 del 2007, - applicabile *ratione temporis*, quantunque abrogato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 15 novembre 2012, n. 58, recante «Abrogazione dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 26 luglio 1999, n. 19 e s.m.i. (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria)» - «l'esito del giudizio viene a dipendere unicamente dal disposto della nuova norma di legge regionale».

2.- Con atto del 15 febbraio 2018, pervenuto il 20 febbraio 2018, è intervenuta in giudizio la Regione Calabria e ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'appello di Catanzaro.

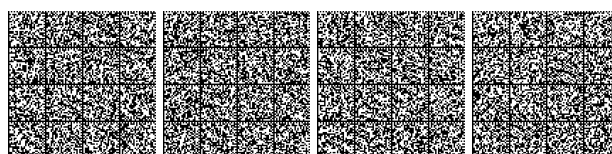
Quanto alla prospettata inammissibilità, la Regione ha sostenuto che, a fronte di un'istanza congiunta, presentata dalle parti del giudizio *a quo*, volta a ottenere dal Giudice rimettente la dichiarazione di cessata materia del contendere in ragione dell'applicazione del richiamato *ius superveniens*, la rilevanza della questione sarebbe venuta meno.

Nel merito, la Regione deduce che la norma censurata differisce radicalmente da quella contenuta nell'art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999, come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge reg. Calabria n. 22 del 2007, dichiarato incostituzionale con la citata pronuncia n. 248 del 2016.

Infatti, la disposizione in esame non è volta, come la precedente, a garantire la tutela dell'occupazione, ma ad assicurare la continuità dell'azione amministrativa. Essa, stabilendo che la permanenza del personale collocato nei ruoli della Regione Calabria è finalizzata a «garantire l'espletamento delle attività connesse [...] in assenza di professionalità adibite allo svolgimento delle suddette», rivela chiaramente l'intento di salvaguardare la Regione dal pregiudizio derivante dal venir meno, all'improvviso, dell'apporto di lavoratori attualmente in servizio.

Questa finalità, del resto, è resa palese dalla temporaneità della misura, destinata a operare «nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle suddette professionalità».

Alla luce di tali considerazioni, prosegue la Regione, dovrebbe escludersi che sia stato derogato il principio generale del pubblico concorso. Ma, in ogni caso, tale deroga sarebbe comunque giustificata da ragioni di pubblico interesse collegate alla garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione che, nella specie, viene attuata con il mantenimento temporaneo nei ruoli regionali dei dipendenti operanti nel settore specifico della divulgazione agricola.



Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Catanzaro - sezione lavoro - ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2017)», che prevede il mantenimento provvisorio nei ruoli della Regione del personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola, già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione, nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle relative professionalità.

Secondo la Corte rimettente sarebbe violato il principio dell'assunzione tramite pubblico concorso posto dall'art. 97, quarto comma, della Costituzione, in quanto la disposizione censurata consente l'accesso senza concorso ai ruoli di una pubblica amministrazione, così di fatto ripristinando l'efficacia dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 248 del 2016 di questa Corte proprio per violazione del principio suddetto.

2.- Giova premettere il quadro normativo d'insieme in cui si colloca la disposizione censurata.

Con la citata legge regionale n. 19 del 1999 sono stati disciplinati i servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria, trasferiti alla Regione dai decreti del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), e 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), anche tenendo conto del Regolamento del Consiglio delle Comunità europee n. 270/79 del 6 febbraio 1979, relativo allo sviluppo della divulgazione agricola in Italia. Si trattava di servizi diretti a promuovere lo sviluppo socio-economico all'interno delle aree rurali.

Tali attività sarebbero state svolte dall'Agenzia regionale per lo sviluppo e i servizi in agricoltura (ARSSA) - subentrata (nel 1993) al soppresso Ente regionale di sviluppo agricolo della Calabria (ESAC) - alla quale era assegnato, come specifica competenza, il servizio di divulgazione agricola.

In particolare, l'art. 10, comma 2, di tale legge regolava la sorte del personale delle associazioni di divulgazione agricola promosse dalle organizzazioni professionali agricole (OOPPAA), enti di natura privatistica. Disponeva che «[n]el caso di volontario scioglimento di una o di tutte le Associazioni di divulgazione agricola il personale [...] è assegnato ad altra Associazione di divulgazione agricola in grado di proseguire l'attività che ne abbia fatto specifica richiesta, oppure rientra nella competenza gestionale dell'ente di appartenenza (A.R.S.S.A.)».

Nel 2007 l'ARSSA è stata soppressa dall'art. 5 della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)» e a essa in seguito è subentrata l'Azienda regionale per lo sviluppo dell'agricoltura calabrese (ARSAC), ente strumentale della Regione munito di personalità giuridica di diritto pubblico, istituito con la legge della Regione Calabria 20 dicembre 2012, n. 66 (Istituzione dell'Azienda regionale per lo sviluppo dell'agricoltura e disposizioni in materia di sviluppo dell'agricoltura), per svolgere le principali funzioni precedentemente espletate dall'ARSSA.

Il personale dell'ente disciolto è stato trasferito in soprannumero alla Regione Calabria, permanendo nello stato giuridico ed economico precedente.

Con una legge quasi coeva è stato regolamentato anche il personale delle OOPPAA. L'art. 13, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), ha sostituito il comma 2 dell'art. 10 della citata legge n. 19 del 1999, prevedendo: «[n]el caso di volontario scioglimento di una o di tutte le Associazioni di Divulgazione Agricola il personale, unitamente alle attrezzature delle U.D.A. di competenza, è assegnato ad altra Associazione di Divulgazione Agricola in grado di proseguire l'attività che ne abbia fatto specifica richiesta, oppure rientra nella competenza gestionale della Regione Calabria».

Quindi il personale delle associazioni di divulgazione agricola, in caso di scioglimento delle stesse, sarebbe potuto confluire nei ruoli del personale regionale.



Questa norma è poi stata interpretata autenticamente dall'art. 42, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», ai sensi del quale «[l']articolo 10, comma 2, della legge regionale 26 luglio 1999, n. 19, così come modificato dall'articolo 13, comma 1, della legge regionale 5 ottobre 2007, n. 22, s'interpreta nel senso che, in assenza di un'associazione di divulgazione agricola disponibile a proseguire il rapporto con il personale di cui alla medesima norma, nel rapporto medesimo subentra, ai medesimi termini e condizioni, la Regione Calabria, ferma restando la possibilità in futuro di un successivo passaggio a un'associazione, che dovesse manifestare nel prosieguo la propria disponibilità. L'attuazione di tale dispositivo non può comportare un incremento dei costi a carico del bilancio regionale».

Si trattava, dunque, di una norma che consentiva il subingresso della Regione Calabria nel rapporto di lavoro fra le disciolte associazioni di divulgazione agricola e i dipendenti.

Questa disposizione - poi abrogata dall'art. 1 della legge della Regione Calabria 15 novembre 2012, n. 58, recante «Abrogazione dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 26 luglio 1999, n. 19 e s.m.i. (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria)» - è stata oggetto di una precedente questione incidentale di legittimità costituzionale sollevata con ordinanza della stessa Corte d'appello di Catanzaro in una controversia analoga a quella oggetto dell'attuale giudizio *a quo*.

Questa Corte, con la sentenza n. 248 del 2016, ha ritenuto la questione fondata e ha dichiarato la norma censurata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 97, comma quarto, Cost. Ha affermato questa Corte che, pacifica essendo la natura privatistica delle associazioni di divulgazione agricola, l'art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999 (come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 22 del 2007, e come interpretato autenticamente dall'art. 42, comma 4, della legge reg. Calabria n. 15 del 2008) disponeva il subingresso della Regione Calabria nel rapporto di lavoro fra le associazioni di divulgazione agricola sciolte e i loro dipendenti senza alcuna forma di selezione concorsuale, né sussisteva alcuna specifica esigenza di interesse pubblico che potesse giustificare una deroga all'art. 97, quarto comma, Cost.

Subito dopo tale pronuncia è stata introdotta la disposizione censurata (art. 33 della legge reg. Calabria n. 43 del 2016), che prevede che «[a] seguito dell'avvenuto scioglimento di tutte le associazioni di divulgazione agricola, le cui funzioni sono state nuovamente trasferite alla Regione Calabria [...] al fine di garantire l'espletamento delle attività connesse ed in assenza di professionalità adibite allo svolgimento delle suddette, il personale proveniente dalle disciolte associazioni, già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione Calabria, ai sensi dell'art. 42, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2008 [...], alla data di entrata in vigore della presente legge, rimane collocato nei ruoli della Regione Calabria alle medesime condizioni sussistenti al momento del subentro, nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle suddette professionalità, fermo restando il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica».

3.- Ciò premesso, va innanzi tutto esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato; eccezione che è infondata.

L'ordinanza di rimessione dà atto che la Regione Calabria - appellante avverso la sentenza del giudice di primo grado, che aveva accolto il ricorso di A. A. G. e aveva condannato la medesima Regione a operare il subentro dell'originario ricorrente nel rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato intrattenuto con la «CopagriDap», associazione di divulgazione agricola, inserendolo nel ruolo del personale regionale - ha chiesto dichiararsi la cessazione della materia del contendere in ragione della sopravvenuta norma, attualmente censurata (il citato art. 33 della legge della reg. Calabria n. 43 del 2016), sulla temporanea conservazione del collocamento nei ruoli del personale regionale (di cui l'originario ricorrente ha beneficiato per la provvisoria esecutorietà della sentenza di primo grado).

Tale disposizione ha previsto - secondo l'interpretazione che, in termini senz'altro plausibili, ne offre la Corte d'appello rimettente - il mantenimento provvisorio nei ruoli della Regione del personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione, in tal modo assicurando una temporanea stabilizzazione del personale transitato anche solo in forza di una pronuncia provvisoriamente esecutiva, qual era quella oggetto dell'appello, nelle more di future procedure di selezione pubblica.

Ma correttamente ha osservato la Corte d'appello rimettente che la prospettata cessazione della materia del contendere è condizionata alla valutazione della legittimità costituzionale della norma sulla quale essa si fonderebbe.

La Regione, parte appellante nel giudizio di impugnazione, non ha rinunciato all'impugnazione, ma ha insistito per ottenere una decisione sulla controversia nella forma della richiesta declaratoria di cessazione della materia del contendere per effetto del richiamato *ius superveniens*.



Nel giudizio civile di impugnazione, la sopravvenienza di una nuova norma regolatrice del rapporto - la quale venga a sovrapporsi a quella applicata dal giudice della pronuncia impugnata, certamente non più applicabile perché dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte - può essere invocata a fondamento della richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere, che, pur non espressamente prevista dal codice di rito, è non di meno ritenuta ammissibile dalla giurisprudenza (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 28 settembre 2000, n. 1048) e dalla dottrina.

Una siffatta pronuncia - secondo un più recente arresto della giurisprudenza (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 11 aprile 2018, n. 8980) - può anche veicolare un giudizio di merito ove definisca la lite sul verificato presupposto che il rapporto non sia più regolato nei termini nei quali tra le parti era in atto la controversia, ma da una fonte sopravvenuta negoziale o - può aggiungersi - anche normativa, quale, come nella fattispecie, una norma nuova e diversa, sopravvenuta nel corso del processo. Norma la quale viene in rilievo proprio al fine dell'adozione di tale pronuncia con la conseguenza che la Corte d'appello, prima di dichiarare la cessazione della materia del contendere, ben può interrogarsi in ordine alla legittimità costituzionale della stessa.

Da ciò la rilevanza - e quindi l'ammissibilità - della sollevata questione di legittimità costituzionale.

4.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale è fondata.

4.1.- Occorre partire dalla citata sentenza n. 248 del 2016 nella quale questa Corte ha ritenuto che, di per sé, il subingresso *ex lege* della Regione all'associazione di divulgazione agricola - previsto dalla norma applicata dal giudice di primo grado, la cui sentenza è oggetto di impugnazione innanzi alla Corte d'appello rimettente - è incompatibile con la regola di rango costituzionale del pubblico concorso, posta dall'art. 97, quarto comma, Cost.; regola che va rispettata anche dalle disposizioni che disciplinano il passaggio di personale da soggetti privati a enti pubblici. Né vale a derogare a tale regola l'esigenza della Regione di avere alle proprie dipendenze il personale necessario allo svolgimento di funzioni già attribuite a enti disciolti, né tanto meno il generico interesse alla difesa dell'occupazione dei dipendenti di questi ultimi.

Nella giurisprudenza di questa Corte è costante l'affermazione che il pubblico concorso costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento e imparzialità e che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe a tale regola, con la previsione di un diverso meccanismo di selezione per il reclutamento del personale del pubblico impiego, deve essere delimitata in modo rigoroso alla sola ipotesi in cui esse siano strettamente funzionali al buon andamento dell'amministrazione e sempre che ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificare (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2018 e n. 110 del 2017).

4.2.- La disposizione censurata si pone, quindi, in evidente contrasto con tale principio perché prevede - non diversamente dalla disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima dalla richiamata sentenza n. 248 del 2016 - che il personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola «rimane collocato nei ruoli della Regione Calabria alle medesime condizioni sussistenti al momento del subentro». L'inequivocabile tenore testuale della disposizione rende evidente che la norma censurata prevede un passaggio, automatico e senza concorso pubblico, dei dipendenti delle disciolte associazioni di divulgazione agricola - enti che, come è pacifico nel giudizio *a quo*, hanno natura privatistica - nei ruoli del personale della Regione.

A questo contenuto regolatorio che accomuna la disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima e quella attualmente censurata si aggiunge, solo in quest'ultima, la riserva recata dall'espressione «nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle suddette professionalità».

La difesa della Regione ha posto in rilievo l'esigenza di conciliare la necessità di dare seguito alla sentenza n. 248 del 2016 e quella di espletare la funzione di divulgazione agricola, facente carico sulla Regione, a mezzo delle specifiche e particolari professionalità dei dipendenti provenienti dalle disciolte associazioni, che in precedenza erano presenti sul territorio operando proprio in tale settore. Ha sottolineato in particolare che, per evitare una soluzione di continuità, la disposizione censurata prevede sì il transito dei dipendenti suddetti nel personale regionale, ma solo temporaneamente, fino all'effettuazione del concorso pubblico per ripristinare la legalità del transito, venuta meno per effetto della richiamata pronuncia di questa Corte.

A prescindere dalla questione se una procedura concorsuale a sostanziale sanatoria del transito *ex lege* di tale personale dalle associazioni di divulgazione agricola alla Regione, precluso dalla citata sentenza di questa Corte, sarebbe potuta venire in rilievo - quale eventuale deroga, sul piano costituzionale, di carattere eccezionale e transitorio, alla regola del concorso pubblico - ove fosse stata circoscritta dalla previsione di un termine finale o almeno fosse stata seguita a breve distanza di tempo dall'indizione delle «procedure di selezione pubblica», dirimente è il rilievo che, comunque, così non è, e non è stato, perché nessun termine è previsto nella disposizione censurata e, di fatto, a distanza di oltre tre anni, nessuna procedura concorsuale risulta essere stata espletata o finanche promossa, come ammette la stessa difesa della Regione.



Non è compatibile con la prescrizione dell'art. 97, quarto comma, Cost., che, senza pubblico concorso, dipendenti di un'associazione di natura privatistica transitino nei ruoli del personale regionale con il subentro della Regione nella posizione di amministrazione pubblica datrice di lavoro, solo formalmente in via temporanea, ma di fatto in via tendenzialmente definitiva in mancanza di un termine finale per la regolarizzazione di tale transito con l'indizione di procedure di selezione pubblica.

Del resto, questa Corte (sentenza n. 245 del 2012) ha già censurato - anche se, in particolare, per violazione del giudicato costituzionale - una simile stabilizzazione provvisoria ad opera di altra normativa regionale di personale, il cui inquadramento nella superiore qualifica era risultato *contra legem* a seguito di una precedente dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione che lo prevedeva.

5.- Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost.

Spetterà al legislatore regionale porre rimedio alla situazione determinatasi per effetto della richiamata sentenza n. 248 del 2016 con la previsione di procedure di selezione pubblica da svolgersi entro un termine breve e certo, ferma restando la tutela residuale che comunque l'ordinamento giuridico già assicura alle prestazioni lavorative di fatto con violazione di legge (art. 2126 del codice civile).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2017)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

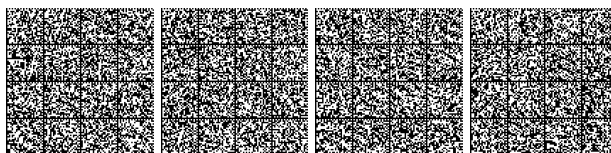
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 37

Ordinanza 10 - 27 febbraio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti nel giudizio incidentale avente ad oggetto il trattamento sanzionatorio per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Ammissibilità - Autorizzazione a prendere visione e trarre copia degli atti processuali.

- Legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 13; codice penale, art. 595, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, 21, 25, 27, terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 10.

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 di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) e dell'art. 595, comma 3, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, nel procedimento penale a carico di P. N. e A. S., con ordinanza del 9 aprile 2019, iscritta al n. 140 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione di P. N., nonché gli atti di intervento del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG) e del Presidente del Consiglio dei ministri;

vista l'istanza di fissazione della camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento depositata dal CNOG;

udito nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

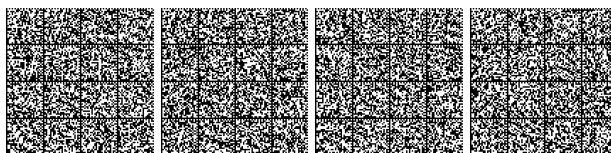
deliberato nella camera di consiglio del 10 febbraio 2020.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, con ordinanza del 9 aprile 2019 ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nonché agli artt. 3, 21, 25 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) e dell'art. 595, terzo comma, del codice penale;

che il rimettente espone di essere chiamato a giudicare della responsabilità penale di P. N., giornalista, e di A. S., direttore responsabile del giornale, imputati il primo di diffamazione a mezzo stampa compiuta mediante l'attribuzione alla persona offesa di un fatto determinato (artt. 13 della legge n. 47 del 1948 e 595, terzo comma, cod. pen.), e il secondo di omesso controllo sul contenuto del periodico (art. 57 cod. pen., in relazione ai medesimi delitti attribuiti al giornalista);

che, ad avviso del rimettente, la previsione di una pena detentiva (obbligatoria nell'ipotesi di cui all'art. 13 della legge n. 47 del 1948, e alternativa nell'ipotesi di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen.) si porrebbe in contrasto con i parametri costituzionali e convenzionali sopra indicati;

che con atto depositato l'8 ottobre 2019 il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG) è intervenuto in giudizio ad adiuvandum, ai sensi dell'art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, chiedendo alla Corte di dichiarare ammissibile l'intervento e di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente;



che, quanto alla propria legittimazione a intervenire, il CNOG richiama la giurisprudenza di questa Corte sull'ammissibilità dell'intervento di ordini professionali nei giudizi di legittimità costituzionale concernenti norme relative ai diritti e doveri del professionista (sono citate le sentenze n. 180 del 2018, n. 171 del 1996 e n. 456 del 1993, nonché le ordinanze n. 250 del 2007, n. 389 e n. 50 del 2004);

che l'interveniente sottolinea altresì che il CNOG, oltre a esercitare poteri di autogoverno dei giornalisti e di coordinamento delle attività promozionali per il miglioramento, aggiornamento e perfezionamento professionale, esprimerebbe pareri su progetti di legge e di regolamento concernenti la professione giornalistica e da tempo avrebbe orientato la propria azione politica e culturale alla denuncia delle criticità della disciplina sanzionatoria della diffamazione a mezzo stampa, risultante dagli artt. 595, terzo comma, cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948, attraverso diverse audizioni parlamentari e l'organizzazione e partecipazione a convegni dedicati a detta tematica;

che il CNOG costituirebbe dunque organismo rappresentativo del relativo ordine, preposto alla tutela di «tutti gli interessi pubblici, oggettivamente immanenti, della categoria professionale», risultando così portatore di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio;

che l'interesse qualificato dell'interveniente - strettamente connesso a quello della parte privata, ma riverberantesi su tutte le posizioni giuridiche individuali che, tramite le diverse attività dell'ente, trovano garanzia e tutela - consisterebbe in «un interesse, pur collettivo e superindividuale, diretto, attuale e concreto al rispetto della finalità della libertà di stampa ex art. 21 della Costituzione», che comporterebbe la «legittimazione a veder eliminata la menomazione di un diritto fondamentale derivante da una norma incostituzionale che si riferisce alla sua “sfera di competenza”», atteso che «un'eventuale pronuncia di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale [...] produrrebbe necessariamente un'immediata incidenza sulla posizione soggettiva del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, ente rappresentativo degli interessi della categoria dei giornalisti italiani»;

che con istanza depositata il 17 dicembre 2019 il CNOG ha chiesto a questa Corte di essere autorizzato alla consultazione integrale del fascicolo di causa.

Considerato che l'intervento nel giudizio costituzionale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo* è regolato dagli artt. 4 e 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come modificati dall'art. 1 della delibera della stessa Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, serie generale, del 22 gennaio 2020, entrata in vigore il giorno successivo alla suddetta pubblicazione ai sensi dell'art. 8 della medesima delibera, con effetto immediato anche nei giudizi in corso;

che, ai sensi dell'art. 4-bis delle Norme integrative, l'interveniente può chiedere di prendere visione e trarre copia degli atti processuali, dopo che la Corte - con deliberazione da assumere in camera di consiglio prima dell'udienza pubblica - abbia dichiarato ammissibile il suo intervento;

che il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG) ha chiesto a questa Corte di dichiarare ammissibile il proprio intervento e, conseguentemente, di essere autorizzato a prendere visione degli atti processuali e a trarne copia;

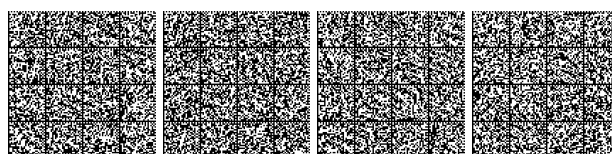
che l'art. 4, comma 7, delle Norme integrative stabilisce che «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»;

che tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte in merito all'ammissibilità dell'intervento nei giudizi in via incidentale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*, dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale (*ex plurimis*, ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019, allegata alla sentenza n. 206 del 2019, e ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019, allegata alla sentenza n. 173 del 2019; ordinanza n. 204 del 2019);

che, in base a tale giurisprudenza, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare dall'immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (*ex plurimis*, ordinanza letta all'udienza del 22 ottobre 2019, allegata alla sentenza n. 253 del 2019);

che, rispetto all'istanza ora all'esame, non è pertanto sufficiente a legittimare l'intervento la posizione di rappresentanza istituzionale degli interessi della professione giornalistica rivestita dal CNOG;

che tale posizione era stata valorizzata, invero, da alcune ormai risalenti decisioni di questa Corte a fondamento dell'ammissibilità dell'intervento in giudizio, rispettivamente, della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri (sentenza n. 456 del 1993) e del Consiglio nazionale forense (sentenza n. 171 del 1996), ma è stata in seguito sempre giudicata di per sé inidonea a legittimare l'intervento di ordini professionali (ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019, allegata alla sentenza n. 173 del 2019; ordinanza n. 156 del 2013; ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2012, allegata alla sentenza n. 272 del 2012, tutte riferite allo stesso Consiglio nazionale forense);



che tale soluzione deve essere oggi ribadita, tanto più a fronte della recente introduzione dell'art. 4-ter delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali «portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità» di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di amici curiae;

che neppure valgono ex se a legittimare l'intervento le funzioni di autogoverno e promozione del miglioramento, aggiornamento e perfezionamento della professione giornalistica svolte dal CNOG, né - ancora - il suo generico interesse a «veder eliminata la menomazione di un diritto fondamentale derivante da una norma incostituzionale che si riferisce alla sua "sfera di competenza"», in difetto di un nesso qualificato con lo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo*, che solo può legittimare l'intervento del terzo (si vedano, a contrariis, la sentenza n. 180 del 2018, che ammette l'intervento dell'Unione camere penali italiane in quanto autrice del codice di autoregolamentazione che veniva in rilievo nel giudizio *a quo*; l'ordinanza letta all'udienza del 22 settembre 2015, allegata all'ordinanza n. 200 del 2015, che ammette l'intervento dell'Ordine degli avvocati di Pinerolo perché dall'accoglimento della questione dipendeva la stessa sopravvivenza di quell'ordine provinciale, destinato ad essere soppresso unitamente al Tribunale ordinario di Pinerolo; nonché l'ordinanza letta all'udienza del 25 novembre 2003, allegata all'ordinanza n. 50 del 2004, che ammette l'intervento del Comitato olimpico nazionale italiano, dal momento che la norma oggetto del giudizio di costituzionalità disponeva la destinazione allo stesso CONI di aliquote dell'imposta unica sulle scommesse);

che, tuttavia, un nesso con lo specifico rapporto giuridico dedotto in giudizio sussiste, nella specie, in relazione alla competenza disciplinare attribuita al CNOG dalla legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista);

che, infatti, l'art. 20, primo comma, lettera d), di tale legge attribuisce al CNOG la competenza a decidere sui ricorsi in materia disciplinare;

che, d'altra parte, l'art. 39 della legge n. 69 del 1963 dispone che le condanne penali comportanti l'interdizione dai pubblici uffici determinano ipso iure la cancellazione o la sospensione del giornalista dall'albo, mentre in ogni altro caso di condanna penale è previsto che il CNOG inizi l'azione disciplinare, ove sussistano le condizioni di cui al successivo art. 48, primo comma (e cioè ove il fatto offenda il decoro e la dignità professionali, ovvero comprometta la reputazione del giornalista o la dignità dell'ordine);

che, pertanto, dall'eventuale condanna penale e dalla sua gravità, a carico del giornalista e del direttore responsabile imputati nel procedimento *a quo*, deriverebbero specifiche conseguenze in ordine all'avvio dell'azione disciplinare nei confronti degli imputati P. N. e A. S.;

che per tale ragione l'intervento in giudizio del CNOG deve ritenersi ammissibile;

che, conseguentemente, il CNOG deve essere autorizzato a prendere visione e trarre copia degli atti processuali del presente giudizio.

Visto l'art. 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento in giudizio del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti;
autorizza il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti a prendere visione e trarre copia degli atti processuali del presente giudizio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 11

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

Trasporto pubblico - Norme della Regione Basilicata - Servizi di trasporto pubblico locale - Modifiche ed integrazioni all'art. 1 della L.R. 30 aprile 2014, n. 7 - Disposizioni nelle more dell'espletamento delle procedure di gara - Facoltà per le Amministrazioni locali titolari di contratti di servizio di procedere mediante procedure di affidamento i cui contratti devono avere scadenza sino al subentro degli aggiudicatari delle gare e comunque non oltre il 31 marzo 2020 - Possibilità di proseguire l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico automobilistico alle medesime condizioni contrattuali sino al subentro degli aggiudicatari delle gare e comunque non oltre il 31 marzo 2020.

- Legge della Regione Basilicata 28 novembre 2019, n. 26 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 30 aprile 2014, n. 7), art. 1, [comma 1], lettere *a*) e *b*).

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, c.f. 80224030587, (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 Basilicata, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, domicilio nella sede della regione, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale della Basilicata n. 26 del 28 novembre 2019, recante modifiche alla legge 30 aprile 2014, n. 7, (Ambito territoriale e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale), art. 1, lettera *a*) e *b*), come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta del 23 gennaio 2020.

1. Nel B.U.R. della Regione Basilicata, n. 41 del 28 novembre 2019, è stata pubblicata la legge regionale n. 26, recante modifiche ed integrazioni della legge regionale 30 aprile 2014, n. 7.

2. Il Presidente del Consiglio ritiene che tale legge sia censurabile relativamente alle disposizioni di cui all'art. 1, lettera *a*) e *b*) e pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma, 1 Costituzione per i seguenti motivi.

La legge regionale, che si impugna, presenta aspetti di illegittimità costituzionale con riferimento alle disposizioni contenute all'art. 1, lettere *a*) e *b*) che si pongono in contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma lettera *e*), della Costituzione che impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e riserva allo Stato la competenza in materia di tutela della concorrenza.

In particolare:

l'art. 1 della predetta legge regionale («Modifiche ed integrazioni all'art. 1 della legge regionale 30 aprile 2014, n. 7 «Ambito Territoriale e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale» recita testualmente:

«1. All'art. 1 della legge regionale 30 aprile 2014, n. 7 sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 4 della legge regionale 30 aprile 2014, n. 7 è così sostituito:

“4. Nelle more dell'espletamento delle procedure di gara di cui al precedente comma 2, tese alla razionalizzazione ed efficienza del sistema, e al fine di superare le emergenze in caso di interruzione del servizio e di conformarsi progressivamente all'art. 5 del regolamento CE n. 1370/2007, è fatta salva l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale negli ambiti territoriali già previsti dalle discipline di settore e dalle disposizioni regionali vigenti e, al fine di armonizzare l'esercizio dei servizi in essere, in conformità al redigendo piano dei trasporti di bacino, le amministrazioni locali titolari di contratti di servizio, fatto salvo quanto previsto al comma 7, possono procedere mediante procedure di affidamento secondo le vigenti disposizioni normative e ai sensi del regolamento CE n. 1370/2007 e seguenti. I contratti devono avere scadenza sino al subentro degli aggiudicatari delle gare e comunque non oltre il 31 marzo 2020”;



b) il comma 7 della legge regionale 30 aprile 2014, n. 7 è così sostituito:

“7. Al fine di garantire la continuità dei servizi, nelle more dell’espletamento delle procedure di gara di cui al precedente comma 2, l’esercizio dei servizi di trasporto pubblico automobilistico di cui ai contratti sottoscritti da parte delle amministrazioni provinciali e comunali a seguito di affidamento mediante procedure di gara secondo le vigenti disposizioni normative, può proseguire alle medesime condizioni contrattuali in applicazione dell’art. 5, paragrafo 5 del regolamento CE n. 1370/2007 del Parlamento e del Consiglio europeo sino al subentro degli aggiudicatari delle gare e comunque non oltre il 31 marzo 2020.”;

c) il comma 7-ter, della legge regionale 30 aprile 2014, n. 7 è così sostituito:

“7-ter. Ai fini del riconoscimento alle aziende esercenti i servizi di trasporto pubblico locale del saldo del 20% del contributo annuale relativo agli oneri di rinnovo del CCNL, sino al subentro degli aggiudicatari delle gare che saranno espletate dalla regione e comunque non oltre il termine del 31 marzo 2020, la regione si avvale degli organismi competenti in materia di lavoro, cui richiedere la veridicità delle certificazioni rese dalle aziende.”».

In via preliminare, appare opportuno rammentare che la legge regionale n. 7 del 2014 è stata più volte modificata, da ultimo, con l’art. 3 della legge regionale 24 settembre 2018, n. 25. Tale articolo (intitolato «Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale» stabiliva quanto segue:

«1. Il comma 7 dell’art. 1 della legge regionale 30 aprile 2014, n. 7 è così sostituito:

“7. Nelle more dell’espletamento delle procedure di gara di cui al precedente comma 2, l’esercizio dei servizi di trasporto pubblico automobilistico di cui ai contratti sottoscritti da parte delle amministrazioni provinciali e comunali a seguito di affidamento mediante procedure di gara secondo le vigenti disposizioni normative, aventi scadenza al 31 dicembre 2017, prosegue in applicazione all’art. 5, paragrafo 5 del regolamento CE n. 1370/2007 del Parlamento e del Consiglio europeo sino al 30 novembre 2019.”

2. All’art. 1, comma 4 della legge regionale 30 aprile 2014, n. 7 la data “31 dicembre 2017” è sostituita con “30 novembre 2019”.

3. All’art. 1, comma 7-bis della legge regionale 30 aprile 2014, n. 7 la data “30 giugno 2018” è sostituita con “30 novembre 2019”.

4. I commi 3 e 4 dell’art. 76 della legge regionale 29 giugno 2018, n. 11 sono abrogati.”».

Ciò posto, si rappresenta 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:

al nuovo comma 4, prevede una mera facoltà per le amministrazioni locali titolari di contratti di servizio, di procedere mediante procedure di affidamento secondo le vigenti disposizioni normative e ai sensi del regolamento CE n. 1370/2007 e che i contratti devono avere scadenza sino al subentro degli aggiudicatari delle gare e comunque non oltre il 31 marzo 2020 «fatto salvo quanto previsto al comma 7»;

al nuovo comma 7, fa nuovamente riferimento alla prosecuzione dei servizi in applicazione dell’art. 5, paragrafo 5 del regolamento CE n. 1370/2007 del Parlamento e del Consiglio europeo (sino al subentro degli aggiudicatari delle gare e comunque non oltre il 31 marzo 2020, termine richiamato anche al nuovo comma 7-ter), determinando il superamento del termine ultimo del 3 dicembre 2019, configura 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.

Inoltre, va ricordato che ai sensi dell’art. 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1370/2007:

«L’autorità competente può prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione. I provvedimenti di emergenza assumono la forma di un’aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico oppure di un’imposizione dell’obbligo di fornire determinati servizi pubblici... I contratti di servizio pubblico aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza o le misure che impongono di stipulare un contratto di questo tipo hanno una durata non superiore a due anni».



La condizione posta dalla norma comunitaria per l'adozione di provvedimenti d'urgenza di tal sorta - da considerarsi comunque del tutto eccezionali - consiste infatti nell'accadimento di un fatto straordinario e non preventivabile, idoneo ad arrecare rilevanti ripercussioni negative sull'efficienza del trasporto pubblico locale, con notevoli danni all'utenza.

Nella fattispecie della legge regionale in esame, alla luce di tutto quanto precedentemente evidenziato non sembrano ravvisabili situazioni di emergenza.

Infine, tenuto conto 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, codesta ecc.ma Corte, nella sentenza n. 2 del 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 sul mercato 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....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).

2.2.2.- 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).

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia, per i motivi illustrati nel presente ricorso, dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare la legge regionale della Basilicata n. 26 del 28 novembre 2019, recante modifiche alla legge 30 aprile 2014, n. 7, (Ambito territoriale e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale) nell'art. 1, lettera a) e b), nelle parti e per i motivi in precedenza illustrati.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 gennaio 2020 in copia autentica con l'allegata relazione;
2. legge Regione Basilicata n. 26 del 28 novembre 2019.

Roma, 24 gennaio 2020

L'Avvocato dello Stato: FARACI



N. 12

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

Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Siciliana - Dotazioni organiche relative alle aree pediatriche delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie e dei presidi ospedalieri della Regione - Obbligo di prevedere prioritariamente l'impiego di infermieri pediatrici - Criterio per prevedere, nelle procedure concorsuali per le figure professionali degli infermieri, una quota di infermieri pediatrici.

- Legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 21 (Riordino del settore dell'assistenza nelle aree pediatriche), artt. 2 e 3.

Ricorso *ex art. 127* Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - è domiciliato per legge contro la Regione Siciliana, in persona del Presidente in carica, con sede a Palermo (90129), Palazzo d'Orleans - piazza Indipendenza n. 21 - per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 3 della legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 21, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 55 del 6 dicembre 2019, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 29 gennaio 2020.

Premesse di fatto

In data 6 dicembre 2019, sul n. 55 della *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana, è stata pubblicata la legge regionale 28 novembre 2019, n. 21, intitolata «Riordino del settore dell'assistenza nelle aree pediatriche».

La legge consta di quattro articoli:

- i) l'art. 1, recante l'indicazione delle «Finalità» della legge;
- ii) l'art. 2, rubricato «Dotazioni organiche»;
- iii) l'art. 3, semplicemente rubricato «Attuazione»;
- iv) l'art. 4, che disciplina l'entrata in vigore della legge regionale in discorso.

La legge, secondo la finalità dichiarata all'art. 1, prevede il riordino del settore dell'assistenza nelle aree pediatriche delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie e dei presidi ospedalieri della regione attraverso l'impiego della figura del collaboratore professionale sanitario infermiere pediatrico istituita dal decreto ministeriale 17 gennaio 1997, n. 70.

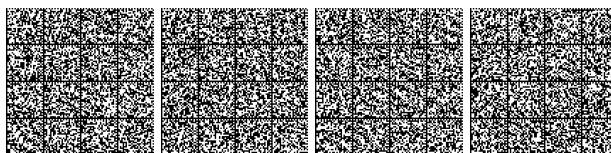
A questo scopo l'art. 2 stabilisce che le dotazioni organiche relative alle predette aree pediatriche devono prevedere prioritariamente l'impiego di infermieri pediatrici, mentre l'art. 3 provvede all'attuazione di tale disposizione stabilendo che «le procedure concorsuali per le figure professionali degli infermieri devono prevedere una quota di infermieri pediatrici proporzionale al rapporto tra i ricoveri di soggetti in età pediatrica e i ricoveri complessivi, calcolato sulla media dei due anni precedenti al bando» (comma 1) e che «ai medesimi obiettivi si uniformano i requisiti per l'accreditamento delle strutture convenzionate autorizzate con punti di erogazione pediatrici» (comma 2).

Gli articoli 2 e 3 della legge regionale all'esame, introducendo un criterio di determinazione del fabbisogno di infermieri pediatrici nell'ambito delle strutture e degli enti del Servizio sanitario regionale siciliano che prescinde completamente dal rispetto dei vincoli di spesa per il personale stabiliti dalle leggi statali, dalle previsioni dei piani triennali dei fabbisogni di personale e da quelle del piano di rientro dal disavanzo sanitario cui è soggetta la Regione Sicilia, contrastano con principi fondamentali vigenti in materia di coordinamento della finanza pubblica e violano pertanto l'art. 117, comma 3, della Carta fondamentale.

Tali disposizioni sono perciò costituzionalmente illegittime e vengono pertanto impugnate con il presente ricorso *ex art. 127* Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

Motivi di diritto

1. - Il contesto nel quale s'inscrive la presente impugnativa è rappresentato da quel complesso di disposizioni con le quali lo Stato, nel dichiarato obiettivo di contenere la spesa pubblica, ha introdotto vincoli e limitazioni alla spesa per il personale e, in particolare, a quella per il personale degli enti del Servizio sanitario di ciascuna regione e provincia autonoma.



Il riferimento è, in primo luogo e a livello generale, al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - come integrato e modificato, da ultimo, dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 - e, segnatamente, agli articoli 6, 6-ter e 60 del decreto delegato i quali disciplinano, rispettivamente, l'organizzazione degli uffici e i fabbisogni di personale, le linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale e il controllo del costo del lavoro.

Tali disposizioni prevedono infatti che, allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottino un piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della *performance*, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi del successivo art. 6-ter. il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate alla sua attuazione, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente (art. 6, comma 2).

Per quanto riguarda le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, detti piani sono predisposti sulla base di linee di indirizzo definite, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, con decreto di natura regolamentare adottato dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza unificata (art. 6-ter, commi 1 e 3): linee di indirizzo poi definite, nei modi stabiliti dall'art. 6-ter citato, dal decreto ministeriale 8 maggio 2018.

Il controllo del costo del personale del settore pubblico e della gestione delle risorse finanziarie ad esso destinate è infine attuato nei modi e nei termini previsti dall'art. 60 del citato decreto legislativo n. 165/2001 il quale prevede, in estrema sintesi, l'acquisizione e la valutazione, da parte dei servizi ispettivi dei Dipartimenti della Ragioneria generale dello Stato e della funzione pubblica nonché dalla Corte dei conti, dei dati relativi alla consistenza del personale pubblico in servizio e in quiescenza e delle spese a tal fine sostenute sia in termini di retribuzioni corrisposte che di prestazioni previdenziali erogate.

Con specifico riferimento al settore sanitario viene poi in rilievo l'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 - come modificato dalla legge di conversione 25 giugno 2019, n. 60 -, in particolare il comma 1, il quale, a decorrere dal 2019, ha fissato limiti ben precisi alla spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale di ciascuna regione e provincia autonoma «nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno nazionale standard cui concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria, sulla base degli indirizzi definiti da ciascuna regione e Provincia autonoma di Trento e di Bolzano e in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale».

Il valore della spesa per il personale, inizialmente fissato in relazione a quello della spesa sostenuta nell'anno 2018, è soggetto, di regola, ad un incremento annuale, su base regionale, di importo pari al 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale, anche questo rigidamente predeterminato per il triennio 2019-2021: a decorrere dall'anno 2021, i predetti incrementi di spesa sono esplicitamente subordinati all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, in coerenza con quanto stabilito dal decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70 - regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera - e con l'art. 1, comma 516, lettera c), della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

La stessa disposizione prevede peraltro che, qualora nella singola regione emergano obiettivi ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali da essa consentite, valutati congiuntamente dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, può essere concessa alla medesima regione un'ulteriore variazione del 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'anno precedente, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale.

Con specifico riferimento alle aziende e agli enti del Servizio sanitario nazionale, le linee di indirizzo di cui al citato decreto ministeriale 8 maggio 2018 stabiliscono che i piani triennali dei fabbisogni di personale «devono essere compatibili con la cornice finanziaria per il Servizio sanitario nazionale e devono essere redatti nel rispetto della legislazione vigente in materia di contenimento del costo del personale» (par. 7): esigenza poi ribadita al successivo par. 7.2 ove si precisa che la definizione del piano dei fabbisogni, fondata su una complessiva analisi concreta dei compiti istituzionali delle aziende in termini di obiettivi, competenze, attività esercitate direttamente e professionalità necessarie in termini quantitativi e qualitativi, «deve essere compatibile con l'equilibrio economico patrimoniale dell'azienda, nonché rispettare gli obiettivi previsti dalla normativa vigente».

Lo stesso decreto richiama infine «la disciplina specifica prevista per le regioni in piano di rientro dal *deficit* sanitario ed i vincoli declinati nei relativi programmi operativi» (par. 7), condizione, questa, che, come s'è detto, caratterizza la Regione Sicilia.



2. - Dal complesso delle riportate disposizioni risulta dunque evidente che anche nel settore sanitario la spesa per il personale non costituisce una variabile indipendente, ma rappresenta una voce di costo che, per un verso, deve trovare nel piano triennale dei fabbisogni e nelle relative linee di indirizzo il proprio ineludibile ed inderogabile riferimento; e, per un altro, è soggetta a vincoli e restrizioni dirette, in un'ottica di contenimento, a garantirne la compatibilità finanziaria con le risorse economiche disponibili.

Da tanto consegue che leggi regionali suscettibili di comportare, come nella fattispecie all'esame, un aumento della spesa per il personale degli enti e delle strutture del relativo Servizio sanitario debbono risultare compatibili e coerenti sia con il relativo piano triennale dei fabbisogni di personale sia con i limiti posti dalla legge alla spesa per il personale: e, a tal fine, esse debbono perciò contemplare voci di spesa certe e prevedibili che in quel piano trovino il loro ineludibile presupposto e riferimento e che quei limiti rispettino, soprattutto allorquando la singola regione sia, come nel caso della Sicilia, sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Donde l'inaccettabilità di normative regionali che, come quella in esame, senza alcun richiamo e salvezza delle disposizioni vigenti in materia, al di fuori della cornice pianificatoria e programmatica testè illustrata e in violazione dei limiti e dei vincoli recati dalle disposizioni statali in precedenza indicate, introducono voci di costo, da un lato, (essenzialmente) variabili e, dall'altro, (intrinsecamente) non prevedibili nella loro consistenza quantitativa.

3. - Gli articoli 2 e 3 della legge regionale siciliana n. 21/2019 appaiono invero distonici rispetto al descritto quadro normativo.

Essi, infatti, introducono un criterio di determinazione del fabbisogno del personale infermieristico pediatrico il quale, come s'è detto, prescinde completamente dal rispetto dei vincoli di spesa per il personale stabiliti dalle leggi statali, dalle previsioni dei piani triennali dei fabbisogni di personale e da quelle del piano di rientro dal disavanzo sanitario cui è soggetta la Regione Sicilia, vincoli e previsioni che, come s'è detto, non sono in alcun modo richiamati o, comunque, fatti salvi dalle norme in questione.

L'art. 3, in particolare, stabilisce che le procedure concorsuali dirette ad implementare le dotazioni organiche delle aree pediatriche delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie e dei presidi ospedalieri della regione debbono prevedere «una quota di infermieri pediatrici proporzionale al rapporto tra i ricoveri di soggetti in età pediatrica e i ricoveri complessivi, calcolato sulla media dei due anni precedenti al bando» (così, testualmente, il comma 1).

Tale criterio, il quale determina la quota di infermieri pediatrici da assumere unicamente in funzione del «rapporto tra i ricoveri di soggetti in età pediatrica e i ricoveri complessivi, calcolato sulla media dei due anni precedenti al bando», conduce, in ragione della intrinseca non prevedibilità e variabilità del dato di riferimento, alla messa a bando di un numero di infermieri pediatrici a sua volta non prevedibile e variabile.

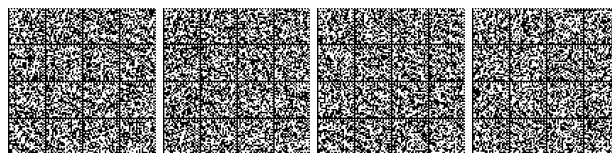
È infatti evidente che non è in alcun modo possibile stabilire a priori quale sarà il «rapporto tra i ricoveri di soggetti in età pediatrica e i ricoveri complessivi, calcolato sulla media dei due anni precedenti al bando»: in fase di pianificazione e di programmazione del fabbisogno di personale e della relativa spesa sono infatti ignoti sia quello che sarà il numero dei ricoveri di soggetti in età pediatrica sia, parimenti, quello che sarà il numero dei ricoveri complessivi, vale a dire entrambi i dati sulla base dei quali le norme regionali impongono di calcolare la quota di posti da riservare agli infermieri pediatrici nelle procedure concorsuali.

Da ciò consegue che è altrettanto impossibile stabilire, in via previsionale, quale sarà il fabbisogno di personale infermieristico pediatrico e, quindi, quale sarà sia il numero di infermieri pediatrici da assumere sia, di riflesso, l'entità della relativa spesa.

Per queste ragioni le norme in rassegna avrebbero dovuto precisare - introducendo un'apposita clausola di salvezza in tal senso - che l'assunzione di personale infermieristico pediatrico sarebbe potuta - e potrà - avvenire soltanto nel rispetto dei vincoli di spesa stabiliti dalle leggi statali e delle previsioni contenute nei piani triennali dei fabbisogni di personale e nel piano di rientro dal disavanzo sanitario.

In difetto, le anzidette disposizioni regionali, intervenendo sulle dotazioni organiche delle aree pediatriche e sulle procedure concorsuali preordinate alla loro implementazione senza richiamare in alcun modo i vincoli e i limiti posti dalla legislazione statale di riferimento e dagli strumenti pianificatori e programmatori di settore, violano, in via diretta ed immediata, i principi fondamentali che, in ossequio ad evidenti esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della relativa spesa, debbono presiedere, in base alla normativa statale, alla programmazione del fabbisogno di personale, alla stima dei relativi oneri economici e alla provvista del personale.

4.- Per il complesso delle considerazioni che precedono gli articoli 2 e 3 della legge regionale all'esame sono dunque, come s'è detto, costituzionalmente illegittimi contrastando con principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, quali sono appunto quelli riferiti al contenimento della spesa per il personale pubblico in generale e, in particolare, per quello del settore sanitario: principi che, secondo la costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, si applicano anche alle autonomie speciali (v., *ex plurimis*, sentenze n. 103 del 2018, n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 175 del 2014).



P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati, ed illustrati, gli articoli 2 e 3 della legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 21, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 55 del 6 dicembre 2019, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 29 gennaio 2020.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 29 gennaio 2020, della determinazione di impugnare la legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 21, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 55 del 6 dicembre 2019 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 55 del 6 dicembre 2019.

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

Roma, 2 febbraio 2020

Il Vice Avvocato generale dello Stato: MARIANI

20C00041

N. 13

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

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Procedure selettive concorsuali delle aziende sanitarie finalizzate all'assunzione nei ruoli del personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico - Previsione della valorizzazione nei relativi bandi di concorso del possesso di comprovate esperienze acquisite nel corso di rapporti convenzionali instaurati in base alle leggi regionali n. 25 del 2007 e n. 16 del 1987.

Ambiente - Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Ricostituzione dell'attività agricola nelle aree colpite da xylella - Previsione che esonera, nelle aree dichiarate infette dal batterio, dalla richiesta dell'autorizzazione paesaggistica, l'attività di impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico culturali.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Medici specialisti ambulatoriali a rapporto convenzionale inquadrati, alla data del 31 dicembre 2003, nei ruoli della dirigenza del Servizio sanitario nazionale - Previsione che l'inquadramento determina l'equiparazione a tutti gli effetti tra dirigenti e specialisti convenzionati anche ai fini della legittimazione alla nomina e alla partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza.

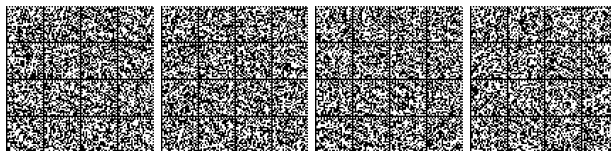
Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Disposizioni attuative della legge regionale n. 20 del 1998 (Turismo rurale) e dell'art. 45 del Piano paesaggistico territoriale regionale - Previsione che consente le attività previste dalla legge regionale n. 20 del 1998, senza necessità di approvazione regionale, e le attività previste dall'art. 45 del PPTR, salvo che il Comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di rapporto dei dirigenti sanitari alle dipendenze del Servizio sanitario regionale - Previsione che la Giunta regionale provveda al riordino e alla disciplina delle modalità di utilizzo dell'istituto dell'esclusività del rapporto dei dirigenti sanitari.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Specialisti ambulatoriali "transitati alla dipendenza" - Equiparazione a tutti gli effetti agli specialisti convenzionati anche ai fini della legittimazione alla nomina e alla partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Rimborso spese ai pazienti che devono recarsi presso centri extra-regionali per il trattamento di malattie rare.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di fabbisogno di risonanza magnetica nucleare (RMN) grandi macchine e RMN a basso campo c.d. "dedicate" o "open di nuova generazione" - Procedura di accreditamento delle strutture pubbliche e private eroganti prestazioni sanitarie e socio-sanitarie - Effetti dell'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio in relazione a specifiche fattispecie di attività di diagnostica.



- Legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), artt. 10, 26, 35, 36, 44, 45, 47 e 49.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Bari, Lungomare Nazario Sauro n. 33 per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 10, 26, 35, 36, 44, 45, 47 e 49 della Legge Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 pubblicata sul B.U.R. n. 141 del 5 dicembre 2019 recante: «Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019 - 2021» come da delibera del Consiglio dei ministri in data 23 gennaio 2020.

Sul B.U.R. n. 141 del 5 dicembre 2019, è stata pubblicata la legge regionale Puglia 30 novembre 2019, n. 52.

Per quanto in questa sede d'interesse, le disposizioni impugnate così dispongono:

art. 10

«Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67

1. — L'art. 72 della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019) è sostituito dal seguente:

«Art. 72

Disposizioni in materia di inquadramento

1. Le aziende sanitarie, per far fronte alle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 - allegato 1 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), nel rispetto del Piano triennale di fabbisogno di personale approvato da ciascun ente, attivano procedure selettive concorsuali finalizzate all'assunzione nei ruoli del personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico, valorizzando nei relativi bandi di concorso il possesso di comprovate competenze acquisite nel corso del rapporto convenzionale di cui alla legge regionale del 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), nonché le esperienze del personale dirigente di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), che presta servizio a convenzione a tempo indeterminato ad esaurimento nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

2. Rientrano nelle previsioni di cui al comma 1 coloro che, alla data del 31 dicembre 2018, siano titolari da almeno cinque anni d'incarico convenzionale a tempo indeterminato non inferiore a trentotto ore settimanali nella disciplina messa a bando.

3. L'ingresso nei ruoli determina l'automatica eliminazione dei relativi rapporti convenzionali e pertanto non comporta riflessi diretti o indiretti a carico del bilancio dell'ente».

Art. 26:

«Disposizione per la ricostituzione dell'attività agricola nelle aree colpite da *xylella*

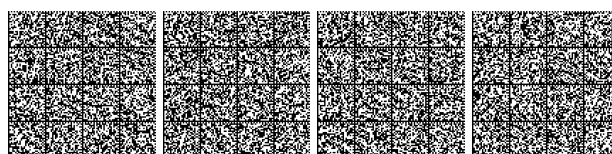
1. In conformità con le procedure e i limiti previsti dall'art. 149, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e al fine di garantire la biodiversità agricola e la resistenza dell'ecosistema alle mutazioni o ricombinazioni del batterio della *xylella*, è consentita nelle aree dichiarate infette l'attività di impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico culturali, comunque denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale.

2. Nel termine perentorio di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale può motivatamente deliberare l'esclusione, in tutto o in parte, delle aree in cui non è applicabile la deroga di cui al comma 1».

Art. 35:

«Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2004, n. 14

1. All'art. 10 della legge regionale 28 marzo 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), dopo le parole: "risultato in esubero." aggiungere il seguente periodo: «L'inquadramento determina la conservazione della equiparazione a tutti gli effetti tra dirigenti e specialisti convenzionati anche ai fini della legittimazione alla nomina e alla partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza previsti dalla normativa anche regolamentare vigente».



Art. 36:

«Disposizioni attuative della legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 e dell'art. 45 del PPTR

1. A integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali sono consentite le attività previste dalla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale), senza necessità di approvazione regionale, e dall'art. 45, commi 3 e 4 delle norme tecniche d'attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale.».

Art. 44:

«Disposizioni in materia di rapporto dei dirigenti sanitari alle dipendenze del Servizio sanitario regionale

1. La Giunta regionale riordina e disciplina le modalità di utilizzo dell'istituto dell'esclusività del rapporto dei dirigenti sanitari, di cui agli articoli 15-*quater* e 15-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

2. Viene garantita la possibilità di scelta tra esclusività e non esclusività del rapporto di lavoro alle dipendenze del Servizio sanitario regionale ai fini della titolarità dell'incarico dirigenziale di direttore di struttura semplice e complessa».

Art. 45:

«Modifica e integrazione dell'art. 10 della l.r. n. 14/2004

1. All'art. 10 della l.r. n. 14/2004, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente: «3-*bis*. Gli specialisti ambulatoriali transitati alla dipendenza sono equiparati, a tutti gli effetti, agli specialisti convenzionati, ciò ai fini della legittimazione della nomina e della partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza previsti dal quadro normativa e regolamentare vigente.».

Art. 47:

«Rimborso spese pazienti fuori regione

1. Il comma 1 dell'art. 13 della legge regionale 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), è sostituito dal seguente: «1. Il riconoscimento dei rimborsi previsti dall'art. 1, commi 2, della legge regionale 21 novembre 1996, n. 25 (Rimborso delle spese sostenute per interventi di trapianto), e successive modificazioni, viene garantito ai pazienti che, per esigenze cliniche documentate, devono recarsi presso centri extra-regionali per il trattamento di malattie rare non assicurabile in Puglia. Per il riconoscimento del rimborso si applicano le medesime procedure e gli stessi criteri previsti dal decreto del Ministero della sanità 3 novembre 1989, n. 851700, e dunque per le prestazioni assistenziali presso centri di altissima specializzazione all'estero.».

2. Per le finalità di cui al presente articolo, nel bilancio regionale autonomo. Nell'ambito della missione 13, programma 2, titolo 1, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e di cassa, di euro 100 mila».

Art. 49:

«Disposizioni in materia di fabbisogno di Risonanza magnetica nucleare (RMN) grandi macchine e RMN a basso campo c.d. "dedicate" o "open di nuova generazione"

1. Il comma 3 dell'art. 19 della legge regionale 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), è sostituito dal seguente: «3. L'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale, salvo che:

3.1. in ipotesi di autorizzazione all'esercizio per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine (di cui all'art. 5, comma 1, punto 1.6.3.) già rilasciata alla data di entrata in vigore della presente legge a struttura già accreditata per l'attività di diagnostica per immagini senza utilizzo di grandi macchine (di cui all'art. 5, comma 1, punto 1.7.3);

3.2. in ipotesi di autorizzazione all'esercizio per l'attività di diagnostica per immagini senza utilizzo di grandi macchine (di cui all'art. 5, comma 1, punto 1.7.3.) già rilasciata alla data di entrata in vigore della presente legge a struttura già accreditata per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine (di cui all'art. 5, comma 1, punto 1.6.3);

3.3. in ipotesi di autorizzazione all'esercizio di PET rilasciata a struttura già accreditata per l'attività di medicina nucleare in vivo (di cui all'art. 5, comma 1, punto 1.6.5.).



Nelle sopra riportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale a condizione che, nell'ambito comunale di riferimento, non insista struttura pubblica o privata già accreditata per la medesima attività.».

2. Il fabbisogno di RMN grandi macchine è stabilito come segue: n. 1RMN ogni 120 mila abitanti e frazione con riferimento al territorio della ASL o di aree interprovinciali e interaziendali nelle quali ricadono presidi ospedalieri di riferimento, escluse quelle delle A.O. e IRCCS e dei P.T.A. Per i PTA tale deroga opera nella misura di n. 1RMN per ciascuna ASL. Negli ambiti distrettuali in cui non insistono strutture pubbliche o private autorizzate per la diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine, in deroga al parametro di n. 1RMN per ogni 120 mila abitanti, può essere autorizzata n. 1RMN per ogni distretto socio-sanitario, con preferenza per le strutture già in possesso di RMN «dedicate» o «open di nuova generazione», la quale dovrà essere sostituita dalla RMN grande macchina entro il termine di due anni dalla data di presentazione dell'istanza di autorizzazione alla realizzazione. Le richieste di verifica di compatibilità presentate alla Regione dai comuni appartenenti al medesimo distretto socio-sanitario nell'arco temporale del bimestre maturato in conformità alle disposizioni di cui alla deliberazione di Giunta regionale 7 novembre 2013, n. 2037, sono valutate comparativamente e contestualmente per il medesimo distretto socio-sanitario, applicando i parametri e i relativi punteggi previsti dalla sopramenzionata deliberazione di Giunta regionale.

Fermo restando che l'autorizzazione alla installazione/realizzazione di n. 1RMN grande macchina presuppone che la struttura sia in possesso di autorizzazione all'esercizio di attività di diagnostica per immagini senza utilizzo di grandi macchine e di autorizzazione all'esercizio per attività di diagnostica per immagini con utilizzo di TAC, in carenza di quest'ultima la struttura che presenta istanza di autorizzazione immagini con utilizzo di TAC, in carenza di quest'ultima la struttura che presenta istanza di autorizzazione alla realizzazione/installazione di RMN grande macchina deve stabilire accordi, sulla base di protocolli preordinati, con la struttura ospedaliera dotata di TAC più accessibile nell'ambito del distretto socio-sanitario di riferimento, i cui effetti decorreranno dalla data del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio.

3. Nelle more della definizione di uno specifico fabbisogno per il rilascio del parere di compatibilità finalizzato alla realizzazione e all'esercizio delle RMN a basso campo c.d. «dedicate» o «open di nuova generazione», il fabbisogno di prestazioni da erogare in regime di autorizzazione deve ritenersi corrispondente al numero delle RMN «dedicate» installate e in uso alla data di entrata in vigore della presente legge, presso le strutture solo autorizzate per l'attività di diagnostica per immagini senza utilizzo di grandi macchine. Nelle more della definizione di uno specifico fabbisogno per il rilascio dell'accREDITAMENTO istituzionale alle RMN a basso campo c.d. «dedicate» o «open di nuova generazione», il fabbisogno di prestazioni da erogare per conto e a carico del Servizio sanitario regionale deve ritenersi corrispondente al numero delle RMN «dedicate» installate e in uso alla data di entrata in vigore della presente legge, presso le strutture accreditate per l'attività di diagnostica per immagini senza utilizzo di grandi macchine».

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni sopra indicate. Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

1. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 10 L.R. Puglia, 30 novembre 2019, n. 52 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), sotto il profilo dell'ordinamento civile, terzo comma della Costituzione, nonché dell'art. 18 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e dell'art. 20, primo comma del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (norme interposte).*

Come visto, l'art. 10, nel modificare l'art. 72 della legge 28 dicembre 2018, n. 67, dispone che:

«1. Le aziende sanitarie, per far fronte alle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 - allegato I (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), nel rispetto del Piano triennale di fabbisogno di personale approvato da ciascun ente, attivano procedure selettive concorsuali finalizzate all'assunzione nei ruoli del personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico, valorizzando nei relativi bandi di concorso il possesso di comprovate competenze acquisite nel corso del rapporto convenzionale di cui alla legge regionale del 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), nonché le esperienze del personale dirigente di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), che presta servizio a convenzione a tempo indeterminato ad esaurimento nell'ambito del servizio sanitario nazionale.



2. Rientrano nelle previsioni di cui al comma 1 coloro che, alla data del 31 dicembre 2018, siano titolari da almeno cinque anni d'incarico convenzionale a tempo indeterminato non inferiore a trentotto ore settimanali nella disciplina messa a bando.

3. L'ingresso nei ruoli determina l'automatica eliminazione dei relativi rapporti convenzionali e pertanto non comporta riflessi diretti o indiretti a carico del bilancio dell'ente».

La disposizione appare costituzionalmente illegittima in quanto le previsioni *supra* citate violano il principio fondamentale in materia di disciplina delle professioni, secondo il quale l'individuazione delle figure professionali, i relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, così come l'istituzione dei relativi albi, ordini o registri, è compito riservato allo Stato, residuando alle Regioni solo la disciplina degli aspetti che abbiano uno specifico collegamento con la realtà territoriale.

A livello statale, il decreto del Presidente della Repubblica n. 483 del 1997 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), definisce i requisiti di accesso al Servizio sanitario nazionale e disciplina puntualmente i titoli di servizio valutabili nelle procedure concorsuali.

Nel dettaglio, il riferimento va al Titolo II, recante «Norme generali relative alla valutazione dei titoli», in particolare, all'art. 20, primo comma, a norma del quale «ai fini della valutazione come titolo nei concorsi di assunzione, il servizio non di ruolo prestato presso pubbliche amministrazioni, a titolo di incarico, di supplenza, o in qualità di straordinario, ad esclusione di quello prestato con qualifiche di volontario, di precario o similari, ed il servizio di cui al settimo comma dell'articolo unico del decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 817, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 febbraio 1979, n. 54, sono equiparati al servizio di ruolo».

La norma regionale appare oscura in quanto non è dato comprendere a quali tipologie di rapporto intenda riferirsi laddove rinvia alle «comprovate competenze acquisite nel corso del rapporto convenzionale di cui alla legge regionale del 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), nonché le esperienze del personale dirigente di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), che presta servizio a convenzione a tempo indeterminato ad esaurimento nell'ambito del servizio sanitario nazionale», senza neppure il preciso riferimento ad uno o più articoli delle leggi regionali richiamate.

Pertanto, anche qualora si ritenesse che la previsione in questione esuli dall'alveo della materia concorrente delle «professioni» (1) non si potrebbe comunque escluderne la riconducibilità alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva statale, cui la giurisprudenza costituzionale (2) ha riportato numerosi ambiti del rapporto di lavoro pubblico, fra cui la disciplina della fase costitutiva (3).

Alla luce di quanto esposto, la disposizione indicata si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera 1), sotto il profilo dell'ordinamento civile e 117, terzo comma, sotto il profilo della tutela della salute della Costituzione, nonché con le norme interposte di cui all'art. 18 decreto legislativo n. 502/1992 e 20, primo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 483/1997.

Per completezza si evidenzia che l'art. 72 della L.R. n. 67/2018, modificato dalla norma in esame, nella misura in cui introduceva una deroga al principio del pubblico concorso di cui all'art. 97 Cost. è già stato impugnato sulla base della delibera del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2019.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 26 L.R. Puglia, 30 novembre 2019, n. 52 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost, nonché con i parametri statali ed eurounitari interposti di cui all'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) nonché della Direttiva 92/43/Cee del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

L'art. 26 detta una disposizione per la ricostituzione dell'attività agricola nelle aree colpite da *Xylella* che appare invasiva della sfera di competenza riservata allo Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

(1) Cfr. sul punto sul punto. La giurisprudenza di codesta Corte, a più riprese ha ritenuto che sia riservata allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione dei relativi titoli abilitanti, per il suo carattere necessariamente unitario, - sentenze n. 153 del 2006 e n. 300 del 2007 - «rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale e tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale», cfr. Corte costituzionale n. 98 del 2013; Corte costituzionale n. 138 del 2009; Corte costituzionale n. 93 del 2008

(2) Cfr. Corte costituzionale cfr. n. 251 del 2016.

(3) Cfr. Corte costituzionale n. 157 del 2019, laddove si è evidenziato come la disciplina dei requisiti per l'accesso agli incarichi compresi nell'ambito della medicina convenzionata rientri nella competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione



La disposizione, infatti, consente nelle aree dichiarate infette dal batterio l'attività di impianto «di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico culturali, comunque denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale», richiamando le procedure e i limiti dell'art. 149, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio).

La norma citata, come noto, prevede che:

«1. Fatta salva l'applicazione dell'art. 143, comma 4, lettera *a*), non è comunque richiesta l'autorizzazione prescritta dall'art. 146, dall'art. 147 e dall'art. 159:

a) omissis;

b) per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio;

c) omissis».

Si ritiene, infatti, che non rientri nelle competenze regionali l'individuazione, unilaterale delle attività che rientrano nelle ordinarie attività agro-silvo-pastorali che consentono, ai sensi dell'art. 149, comma 1, lettera *b*) del codice di settore, l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica.

Si evidenzia peraltro che tale norma è stata approvata poco dopo la recente sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra il Mibac, il MiPAAF e la Regione Puglia (approvato con deliberazione della Giunta regionale 11 novembre 2019, n. 2052: All. 2), con lo scopo di consentire la ricostituzione del paesaggio olivicolo nelle aree vincolate e ricomprese nella zona definita «infetta».

Oggetto di tale protocollo è proprio la definizione dei casi in cui è possibile ricondurre le operazioni di reimpianto degli ulivi alle pratiche agricole esenti da autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 149, comma 1, lettera *b*), del codice dei beni culturali e del paesaggio nelle zone dichiarate «infette» dal batterio della *Xylella fastidiosa*, con l'indicazione delle condizioni o prescrizioni tecniche ritenute opportune.

Tale norma si pone pertanto in contrasto anche con l'azione congiunta posta in essere dalle Amministrazioni interessate al fine di salvaguardare il paesaggio identitario regionale e di impedire processi di abbandono e di desertificazione delle aree colpite dal batterio della *Xylella fastidiosa*.

La disposizione è pertanto costituzionalmente illegittima, in quanto si pone in contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, comma 2, lettera *s*), Cost.

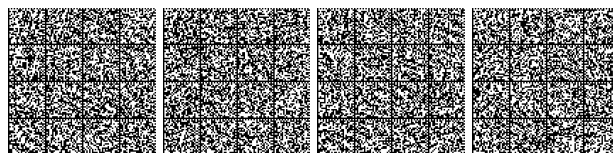
Pur essendo la tutela dell'ambiente materia caratterizzata da «trasversalità», potendosi individuare le disposizioni costituzionali che la presidiano tanto nel secondo comma dell'art. 117 (lettera *s*) che nel terzo, laddove la valorizzazione dei beni culturali e ambientali è inserita tra le materie di competenza concorrente, ed infine nel quarto comma, tra le competenze regionali esclusive (es. caccia e pesca, agricoltura e foreste), si ritiene che le ipotesi regolamentate dalla disposizione di cui all'art. 26 della legge regionale rientrino nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, a cui spetta il compito di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Tale carattere trasversale della materia della tutela dell'ambiente, se da un lato legittima le Regioni a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non costituisce limite alla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio(4).

La disposizione impugnata, intervenendo a regolamentare l'attività di impianto di qualsiasi essenza arborea nelle aree dichiarate infette dal batterio della *Xylella*, istituisce un regime derogatorio in contrasto con il disposto di cui all'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), che in tema di Valutazione d'incidenza ambientale (VINCA), al contrario di quanto previsto dalla disposizione regionale impugnata, non prevede possibilità di deroghe.

Ciò comporta che l'art. 26 evidentemente contrasta con gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale, nell'esercizio della competenza esclusiva ex art. 117, comma 2, lettera *s*) cost..

(4) Cfr. Corte costituzionale, n. 249 del 2009



Né si ritiene possa esser invocato in tal contesto quanto previsto al successivo art. 12 (Immissione in natura di specie non autoctone) del decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997, come modificato dall'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 5 luglio 2019, n. 102, che nel vietare l'immissione in natura di specie e di popolazioni non autoctone, introduce un limitato regime di deroga, stabilendo (comma 4) che su istanza delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano o degli enti di gestione delle aree protette nazionali, l'immissione in natura delle specie e delle popolazioni non autoctone può essere autorizzata per motivate ragioni di rilevante interesse pubblico, connesse a esigenze ambientali, economiche, sociali e culturali, e comunque in modo che non sia arrecato alcun pregiudizio agli habitat naturali nella loro area di ripartizione naturale né alla fauna e alla flora selvatiche locali.

Al riguardo, va ribadito che così come già affermato dalla Corte «la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di "Natura 2000", contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d. P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema rientrante nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo nei confronti delle Regioni ordinarie» (5).

In base, appunto, al principio per cui le Regioni «non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva» la Corte (6) ha, altresì, affermato che nemmeno l'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale sia sufficiente a legittimare l'intervento del legislatore regionale in materia di VINCA ««neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente» (sentenza n. 67 del 2011)» (7).

Alla luce di quanto fin qui rappresentato e del quadro normativo eurounitario e statale in cui si colloca la materia oggetto della disposizione censurata, si rileva il contrasto della norma regionale con il secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Cost., poiché tendente a comprimere il livello di tutela stabilito dalla legislazione nazionale e dalle direttive eurounitarie in tal ambito, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Per i motivi esposti l'art. 26 dovrà essere dichiarato illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., in riferimento ai parametri statali ed eurounitari interposti dianzi citati.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 35 L.R. Puglia, 30 novembre 2019, n. 52 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., nonché con la norma interposta di cui all'art. 4, comma 7 della legge 30 dicembre 1991, n. 412.

L'art. 35 introduce modifiche all'art. 10, comma 1 della L.R. n. 14 del 2004 finalizzata a consentire agli specialisti ambulatoriali che alla data del 31 dicembre 2003 sono stati, a domanda, inquadrati nei ruoli della dirigenza del S.S.N., la conservazione della equiparazione allo specialista convenzionato anche ai fini della nomina e partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza previsti dal quadro normativo e regolamentare vigente.

Al riguardo, si deve rilevare che la previsione contrasta con l'art. 4, comma 7 della legge n. 412 del 1991 che dispone: «Con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale. Il rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale è altresì incompatibile con l'esercizio di altre attività o con la titolarità o con la compartecipazione delle quote di imprese che possono configurare conflitto di interessi con lo stesso. L'accertamento delle incolpabilità compete, anche su iniziativa di chiunque vi abbia interesse, all'amministratore straordinario della unità sanitaria locale al quale compete altresì l'adozione dei conseguenti provvedimenti. Le situazioni di incompatibilità devono cessare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. A decorrere dal 1° gennaio 1993, al personale medico con rapporto di lavoro a tempo definito, in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, è garantito il passaggio, a domanda, anche in soprannumero, al rapporto di lavoro a tempo pieno. In corrispondenza dei predetti passaggi si procede alla riduzione delle dotazioni organiche, sulla base del diverso rapporto orario, con progressivo riassorbimento delle posizioni soprannumerarie. L'esercizio dell'attività libero professionale dei medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale è compatibile col rapporto unico d'impiego, purché espletato fuori dall'orario di lavoro all'interno delle strutture sanitarie o all'esterno delle stesse, con esclusione di strutture private convenzionate con il Servizio sanitario nazionale. Le disposizioni del presente comma si applicano anche al personale di cui all'art. 102 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382. Per detto personale all'accertamento delle incompatibilità provvedono le autorità accademiche competenti. Resta valido quanto stabilito dagli articoli 78, 116 e 117 del decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 1990, n. 384. In sede di definizione degli accordi convenzionali di cui all'art. 48 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, è definito il campo di applicazione del principio di unicità del rapporto di lavoro a valere fra i diversi accordi convenzionali».

(5) Cfr. Corte costituzionale, n. 38 del 2015 e Corte costituzionale, n. 195 del 2017

(6) Cfr. Corte costituzionale n. 104 del 2008.

(7) Corte costituzionale, n. 104 del 2008, cit.



Codesta Corte ha già ritenuto, in una recente occasione (8) che disposizioni regionali analoghe a quella oggi impugnata disattendano «il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il S.S.N., sancito dall'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), il quale prescrive che: «Con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale. [...] L'esercizio dell'attività libero-professionale dei medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale è compatibile col rapporto unico d'impiego, purché espletato fuori dall'orario di lavoro all'interno delle strutture sanitarie o all'esterno delle stesse, con esclusione di strutture private convenzionate con il Servizio sanitario nazionale.» Questa Corte ha già ritenuto che, col suddetto principio, il legislatore statale ha «inteso garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico»; allo stesso tempo, il legislatore ha ritenuto che «potesse spiegare effetti negativi il contemporaneo esercizio da parte del medico dipendente di attività professionale presso strutture convenzionate» (sentenza n. 457 del 1993)».

La disposizione in esame, così come formulata, si pone, dunque, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost. che, come noto, riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 36 L.R. Puglia, 30 novembre 2019, n. 52 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., nonché con la norma interposta di cui all'art. 143, comma nono del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Altra censura di incostituzionalità deve essere dedotta per ciò che concerne l'art. 36 «Disposizioni attuative della legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 e dell'art. 45 del PPTR»

La norma detta disposizioni attuative relativamente alla L.R. n. 20 del 1998 sul turismo rurale e all'art. 45 del PPTR, specificando che le attività previste sono consentite senza necessità di approvazione regionale o salvo che il comune decida, mediante delibera consiliare, di non avvalersene.

Si evidenzia, al riguardo, che il Consiglio dei ministri nella seduta del 3 ottobre 2019 ha deliberato l'impugnativa costituzionale della L.R. n. 43 del 2019 che, intervenendo sulla L.R. n. 20 del 1998, ha considerevolmente ampliato la platea degli interventi finora assentibili sui manufatti storici pugliesi tutelati.

In particolare, emerge il contrasto del comma 5 dell'art. 1 della L.R. n. 20 del 1998 con l'art. 145, comma 5, del decreto legislativo n. 42 del 2004, in quanto non è assicurata la partecipazione del competente Ministero dei beni culturali nel procedimento di adeguamento della variante del PUG (che si verrebbe a determinare a seguito dell'approvazione degli interventi previsti dalla stessa L.R. n. 20 del 1998) al PPTR.

Per quanto attiene all'art. 45 delle NTA del PPTR, si rileva che i commi 3 e 4 si riferiscono alle prescrizioni per i territori costieri, le quali sono, ai sensi dell'art. 143, comma 9 del decreto legislativo n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), immediatamente cogenti e prevalenti sulle disposizioni dello strumento urbanistico comunale.

La disposizione del codice dei beni culturali *supra* citata, come noto, prevede che «9. A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'art. 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici».

La norma pertanto risulta viziata da incostituzionalità in riferimento al suddetto art. 143, comma 9 del codice dei beni culturali e del paesaggio, da considerare parametro interposto, laddove fa salva la facoltà del Comune di esprimere la volontà di non consentire tale immediata cogenza e prevalenza e in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., in riferimento ai medesimi parametri statali interposti.

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 44 L.R. Puglia, 30 novembre 2019, n. 52 per contrasto con l'art. 117, terzo comma Così., nonché della norma interposta di cui all'art. decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421».

L'art. 44 al comma 1 prevede che la Giunta regionale provveda al riordino e alla disciplina delle modalità di utilizzo dell'istituto dell'esclusività di cui all'art. 15-*quater* il quale dispone:

«15-*quater*. Esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario.

1. I dirigenti sanitari, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, con i quali sia stato stipulato il contratto di lavoro o un nuovo contratto di lavoro in data successiva al 31 dicembre 1998, nonché quelli che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, che modifica il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, abbiano optato per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria, sono assoggettati al rapporto di lavoro esclusivo.

(8) Cfr. Corte costituzionale 21 dicembre 2018, n. 238.



2. Salvo quanto previsto al comma 1, i dirigenti in servizio alla data del 31 dicembre 1998, che hanno optato per l'esercizio dell'attività libero professionale extramuraria, passano, a domanda, al rapporto di lavoro esclusivo.

3. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, che modifica il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, tutti i dirigenti in servizio alla data del 31 dicembre 1998 sono tenuti a comunicare al direttore generale l'opzione in ordine al rapporto esclusivo. In assenza di comunicazione si presume che il dipendente abbia optato per il rapporto esclusivo.

4. Il dirigente sanitario con rapporto di lavoro esclusivo non può chiedere il passaggio al rapporto di lavoro non esclusivo.

5. I contratti collettivi di lavoro stabiliscono il trattamento economico aggiuntivo da attribuire ai dirigenti sanitari con rapporto di lavoro esclusivo ai sensi dell'art. 1, comma 12, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nei limiti delle risorse destinate alla contrattazione collettiva e 15-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992, che a sua volta dispone:

«15-*quinquies*. Caratteristiche del rapporto di lavoro esclusivo dei dirigenti sanitari.

1. Il rapporto di lavoro esclusivo dei dirigenti sanitari comporta la totale disponibilità nello svolgimento delle funzioni dirigenziali attribuite dall'azienda, nell'ambito della posizione ricoperta e della competenza professionale posseduta e della disciplina di appartenenza, con impegno orario contrattualmente definito.

2. Il rapporto di lavoro esclusivo comporta l'esercizio dell'attività professionale nelle seguenti tipologie:

a) il diritto all'esercizio di attività libero professionale individuale, al di fuori dell'impegno di servizio, nell'ambito delle strutture aziendali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione; salvo quanto disposto dal comma 11 dell'art. 72 della legge 23 dicembre 1998, n. 448;

b) la possibilità di partecipazione ai proventi di attività a pagamento svolta in équipe, al di fuori dell'impegno di servizio, all'interno delle strutture aziendali;

c) la possibilità di partecipazione ai proventi di attività, richiesta a pagamento da singoli utenti e svolta individualmente o in équipe, al di fuori dell'impegno di servizio, in strutture di altra azienda del Servizio sanitario nazionale o di altra struttura sanitaria non accreditata, previa convenzione dell'azienda con le predette aziende e strutture;

d) la possibilità di partecipazione ai proventi di attività professionali, richieste a pagamento da terzi all'azienda, quando le predette attività siano svolte al di fuori dell'impegno di servizio e consentano la riduzione dei tempi di attesa, secondo programmi predisposti dall'azienda stessa, sentite le équipe dei servizi interessati. Le modalità di svolgimento delle attività di cui al presente comma e i criteri per l'attribuzione dei relativi proventi ai dirigenti sanitari interessati nonché al personale che presta la propria collaborazione sono stabiliti dal direttore generale in conformità alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro (99/a).

3. Per assicurare un corretto ed equilibrato rapporto tra attività istituzionale e corrispondente attività libero professionale e al fine anche di concorrere alla riduzione progressiva delle liste di attesa, l'attività libero professionale non può comportare, per ciascun dipendente, un volume di prestazioni superiore a quella assicurato per i compiti istituzionali. La disciplina contrattuale nazionale definisce il corretto equilibrio fra attività istituzionale e attività libero professionale nel rispetto dei seguenti principi: l'attività istituzionale è prevalente rispetto a quella libero professionale, che viene esercitata nella salvaguardia delle esigenze del servizio e della prevalenza dei volumi orari di attività necessari per i compiti istituzionali; devono essere comunque rispettati i piani di attività previsti dalla programmazione regionale e aziendale e conseguentemente assicurati i relativi volumi prestazionali e i tempi di attesa concordati con le équipe; l'attività libero professionale è soggetta a verifica da parte di appositi organismi e sono individuate penalizzazioni, consistenti anche nella sospensione del diritto all'attività stessa, in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma o di quelle contrattuali.

4. Nello svolgimento dell'attività di cui al comma 2 non è consentito l'uso del ricettario del Servizio sanitario nazionale.

5. Gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, implicano il rapporto di lavoro esclusivo. Per struttura ai fini del presente decreto, si intende l'articolazione organizzativa per la quale è prevista, dall'atto aziendale di cui all'art. 3, comma 1-*bis*, responsabilità di gestione di risorse umane, tecniche o finanziarie.

6. Ai fini del presente decreto, si considerano strutture complesse i dipartimenti e le unità operative individuate secondo i criteri di cui all'atto di indirizzo e coordinamento previsto dall'art. 8-*quater*, comma 3. Fino all'emanazione del predetto atto si considerano strutture complesse tutte le strutture già riservate dalla pregressa normativa ai dirigenti di secondo livello dirigenziale.



7. I dirigenti sanitari appartenenti a posizioni funzionali apicali alla data del 31 dicembre 1998, che non abbiano optato per il rapporto quinquennale ai sensi della pregressa normativa, conservano l'incarico di direzione di struttura complessa alla quale sono preposti. Essi sono sottoposti a verifica entro il 31 dicembre 1999, conservando fino a tale data il trattamento tabellare già previsto per il secondo livello dirigenziale. In caso di verifica positiva, il dirigente è confermato nell'incarico, con rapporto esclusivo, per ulteriori sette anni. In caso di verifica non positiva o di non accettazione dell'incarico con rapporto esclusivo, al dirigente è conferito un incarico professionale non comportante direzione di struttura in conformità con le previsioni del contratto collettivo nazionale di lavoro; contestualmente viene reso indisponibile un posto di organico di dirigente.

8. Il rapporto di lavoro esclusivo costituisce titolo di preferenza per gli incarichi didattici e di ricerca e per i comandi e i corsi di aggiornamento tecnico-scientifico e professionale.

9. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche al personale di cui all'art. 102 del decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 1980, n. 382, con le specificazioni e gli adattamenti che saranno previsti in relazione ai modelli gestionali e funzionali di cui all'art. 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419, dalle disposizioni di attuazione della delega stessa.

10. Resta fermo quanto disposto dall'art. 72 della legge 23 dicembre 1998, n. 448».

La disposizione impugnata è formulata in modo talmente generico da non potersi escludere che, in attuazione della stessa, si adottino discipline non conformi alle disposizioni legislative e contrattuali vigenti in materia con possibili maggiori oneri.

In mancanza di una specifica clausola di salvaguardia, volta a precisare che gli interventi debbano avvenire nel rispetto del quadro regolativo, costituito dal medesimo decreto legislativo n. 502 del 1992, le cui disposizioni costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost. e dei vigenti CCNNLL, si ritiene che la stessa si ponga in contrasto con l'art. 117, terzo comma Cost.

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 45 L.R. Puglia, 30 novembre 2019, n. 52 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., nonché della norma interposta di cui all'art. 4, comma 7, legge 30 dicembre 1991, n. 412.

L'art. 45 integra l'art. 10, comma 3, della L.R. n. 14 del 2004 con una disposizione analoga a quella prevista dall'art. 35 della L.R. in esame.

La disposizione aggiunge il comma 3-bis all'art. 10, comma 3 della L.R. n. 14 del 2004: «3-bis. Gli specialisti ambulatoriali transitati alla dipendenza sono equiparati, a tutti gli effetti, agli specialisti convenzionati, ciò ai fini della legittimazione della nomina e della partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza previsti dal quadro normativa e regolamentare vigente».

Anche in questo caso si rileva che la previsione si pone in contrasto con il già menzionato art. 4, comma 7, legge n. 412 del 1991 che, come visto dispone: «Con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale.

Il rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale è altresì incompatibile con l'esercizio di altre attività o con la titolarità o con la compartecipazione delle quote di imprese che possono configurare conflitto di interessi con lo stesso».

La disposizione in esame, dunque, così come formulata, contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost. che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile.

6. Illegittimità costituzionale dell'art. 47 L.R. Puglia, 30 novembre 2019, n. 52 per contrasto con l'art. 117, terzo comma Cost. e della norma interposta di cui all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

L'art. 47 sostituisce il comma 1 dell'art. 13 della L.R. n. 12 del 2005.

La norma sostituita prevede: «1. Il riconoscimento dei rimborsi previsti dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale 21 novembre 1996, n. 25 (Rimborso delle spese sostenute per interventi di trapianto), e successive modificazioni, viene garantito ai pazienti che, per esigenze cliniche documentate, devono recarsi presso centri extra - regionali per il trattamento di malattie rare non assicurabile in Puglia. Per il riconoscimento del rimborso si applicano le medesime procedure e gli stessi criteri previsti dal decreto del Ministero della sanità 3 novembre 1989 n. 851700, e dunque per le prestazioni assistenziali presso centri di altissima specializzazione all'estero».

Per tali finalità, nell'ambito della missione 13, programma 2, titolo 1, viene assegnata una dotazione per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e di cassa, di euro 100 mila.

Atteso che la vigente normativa statale — al di fuori dell'ipotesi di assistenza presso centri di altissima specializzazione all'estero — non prevede il rimborso delle spese di viaggio e soggiorno sostenute dall'assistito, la disposizione



in parola integra un livello ulteriore di assistenza che la regione Puglia, in quanto impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può garantire neppure con risorse di natura sociale (9).

Ed invero, per le regioni impegnate in Piani di rientro dal disavanzo sanitario, vige il divieto di effettuare spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.

Codesta Corte (10) ha evidenziato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», specie «in un quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario».

Ne deriva che, l'art. 47 nella parte in cui dispone l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, dunque, l'art. 117, terzo comma, Cost.

6. Illegittimità costituzionale dell'art. 49 L.R. Puglia, 30 novembre 2019, n. 52 per contrasto con l'art. 117, terzo comma Cost. e della norma interposta di cui agli articoli 8, comma 4, 8-ter, comma 4 e 8-quater, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

La disposizione prevede tre fattispecie derogatorie al principio in forza del quale l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e socio-sanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale.

La Corte ha in più occasioni evidenziato(11) come relativamente alla «autorizzazione», gli articoli 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del decreto legislativo n. 502 del 1992 che stabiliscono «requisiti minimi» di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, rappresentano principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale che le regioni devono rispettare, indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento.

È stato, inoltre, chiarito(12) che per l'«accreditamento» occorrono «requisiti ulteriori» (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione), ai sensi dell'art. 8-quater del decreto legislativo n. 502 del 1992; quest'ultima disposizione reca, parimenti, principi fondamentali che le regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'accreditamento *ope legis* a determinate strutture, la cui regolarità sia meramente presunta e non effettivamente fondata sul possesso effettivo dei requisiti prescritti.

Si ritiene quindi che la disposizione, derogando a principi fondamentali posti dalla legge statale in materia di «tutela della salute» integri una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e pertanto sia costituzionalmente legittima.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 10, 26, 35, 36, 44, 45, 47 e 49 della Legge Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 pubblicata sul B.U.R n. 141 del 5 dicembre 2019 recante: "Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019 - 2021" per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 gennaio 2020;
2. deliberazione della Giunta regionale 11 novembre 2019, n. 2052.

Roma, 29 gennaio 2020

L'Avvocato dello Stato: ROCCHITTA

20C00042

(9) Sul punto, cfr. ex multis Corte costituzionale, sentenza n. 104 del 2013

(10) Cfr. Corte costituzionale, n. 104 del 2013

(11) Cfr. Corte costituzionale, n. 245 del 2010; Corte costituzionale n. 150 del 2010, nonché Corte costituzionale n. 292 del 2012.

(12) Cfr. Corte costituzionale n. 361 del 2008.



N. 28

Ordinanza del 17 giugno 2019 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Bartolotta Maria Carmela e altri contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Impiego pubblico - Personale dei servizi amministrativi del comparto scuola (ATA) - Assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori, per l'intero anno scolastico, per la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) - Criterio di determinazione del compenso.

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

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

SEZIONE LAVORO

In persona della giudice dott.ssa Aurora Filicetti, nella causa iscritta al R.G.L. n. 2459/2018 promossa da: Maria Carmela Bartolotta, Natalia Pugliese, Antonella Nigra, Jean Claude Ippolito, Daniela D'Angelo e Manuela Cesareo ass. avv. Roberto Carapelle – parte ricorrente – contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ass. ex art. 417-*bis* del codice di procedura penale dott.sse Tecla Rivero e Giusi Bove – parte convenuta – a scioglimento della riserva assunta, uditi procuratori delle parti e lette le note scritte autorizzate relative alla questione di legittimità costituzionale sollevata da parte ricorrente, concernente l'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012 n. 228, in riferimento agli articoli 3 e 36 della Costituzione nonché all'art. 117, comma 1, della Costituzione.

In relazione agli articoli 1 e 2 della direttiva 2000/78/CE, ha pronunciato la seguente ordinanza di remissione degli atti alla Corte costituzionale.

Oggetto della causa: richiesta di differenze retributive per lo svolgimento delle superiori mansioni di direttore dei servizi generali e amministrativi.

Oggetto della rimessione: art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012 n. 228, in riferimento agli articoli 3 e 36 della Costituzione.

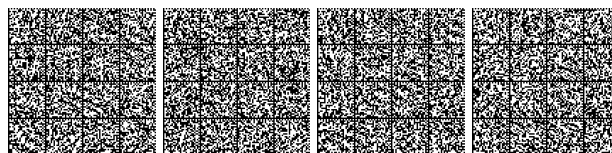
I fatti di causa

I ricorrenti in epigrafe indicati sono tutti dipendenti del Ministero convenuto con qualifica di assistenti amministrativi, che da anni, in forza dei contratti di lavoro a tempo determinato prodotti in giudizio, svolgono funzioni di direttore dei servizi generali e amministrativi (di seguito, per brevità, DSGA).

La ricorrente Maria Carmela Bartolotta, assistente amministrativo in classe di anzianità 15-21 (doc. 1 di parte ricorrente), ha stipulato con il Ministero convenuto i seguenti contratti di lavoro a tempo determinato, aventi ad oggetto lo svolgimento delle superiori mansioni di DSGA, rientranti nell'area D: 1) dal 1 settembre 2015 al 30 giugno 2016 presso l'I.C. Piosasco II con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi; 2) dal 1 settembre 2016 al 31 agosto 2017 presso l'I.C. Piosasco II con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi; 3) dal 1 settembre 2017 al 31 agosto 2018 presso l'I.C. Piosasco II con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi (*cf.* doc. 2 di parte ricorrente).

La ricorrente Manuela Gemma Cesareo, assistente amministrativo in classe di anzianità 9-15 sino al 31 agosto 2017 e 15-21 dal 1 settembre 2017 (doc. 3 di parte ricorrente), ha sottoscritto con il Ministero convenuto i seguenti contratti di lavoro a tempo determinato per lo svolgimento delle mansioni di DSGA: 1) dal 1 settembre 2013 al 31 agosto 2014 presso l'I.C. Giacomo Matteotti di Rivoli con indennità di funzioni superiori pari ad euro 305,17 mensili lordi; 2) dal 1 settembre 2014 al 31 agosto 2015 presso l'I.C. Giacomo Matteotti di Rivoli con indennità di funzioni superiori pari ad euro 305,17 mensili lordi; 3) dal 1 settembre 2015 al 31 agosto 2016 presso l'I.C. Venaria I con indennità di funzioni superiori pari ad euro 305,17 mensili lordi; 4) da 1 settembre 2016 al 31 agosto 2017 presso l'I.C. Venaria I con indennità di funzioni superiori pari ad euro 305,17 mensili lordi; dal 1 settembre 2017 al 31 agosto 2017 presso l'I.C. Venaria I con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi (*cf.* doc. 4 di parte ricorrente).

La ricorrente Daniela D'Angelo, assistente amministrativo in classe di anzianità 9-15 sino al 30 aprile 2017 e 15-21 dal 1 maggio 2017 (doc. 5 di parte ricorrente), ha sottoscritto con il Ministero convenuto i seguenti contratti aventi ad oggetto le superiori mansioni di DSGA: 1) dal 1 settembre 2013 al 31 agosto 2014 presso l'Istituto d'istruzione superiore statale «Tommaso D'Oria» con indennità di funzioni superiori pari ad euro 305,17 mensili lordi; 2) dal 1 settembre 2014 al 30 giugno 2015 presso l'Istituto d'istruzione superiore statale «Tommaso D'Oria» con indennità di funzioni superiori



pari ad euro 305,17 mensili lordi; 3) dal 1 settembre 2015 al 31 agosto 2016 presso l'Istituto d'istruzione superiore statale «Tommaso D'Oria» con indennità di funzioni superiori pari ad euro 305,17 mensili lordi; 4) dal 1 settembre 2016 al 31 agosto 2017 presso l'Istituto d'istruzione superiore statale «Tommaso D'Oria» con indennità di funzioni superiori pari ad euro 305,17 mensili lordi e pari ad euro 199,42 mensili lordi dal 1 maggio 2017 per effetto del passaggio dalla fascia 9 alla fascia 15; 5) dal 1 settembre 2017 al 31 agosto 2018 presso l'Istituto d'istruzione superiore statale «Tommaso D'Oria» con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi (*cf.* doc. 6 di parte ricorrente).

Il ricorrente Jean Claude Ippolito, assistente amministrativo in classe di anzianità 15-21 sino al 31 agosto 2013 e 21-28 dal 1 settembre 2013 (doc. 7 di parte ricorrente), ha stipulato i seguenti contratti aventi ad oggetto le superiori mansioni di DSGA: 1) dal 1 settembre 2012 al 31 agosto 2013 presso l'I.C. di Caselette con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi; 2) dal 1 settembre 2013 al 31 agosto 2014 presso l'I.C. di Caselette con indennità di funzioni superiori pari ad euro 96,39 mensili lordi; 3) dal 1 settembre 2014 al 31 agosto 2015 presso l'I.C. di Caselette con indennità di funzioni superiori pari ad euro 93,03 mensili lordi; 4) dal 1 settembre 2015 al 31 agosto 2016 presso l'I.C. di Caselette con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi (*cf.* doc. 8 di parte ricorrente).

La ricorrente Antonella Nigra, assistente amministrativa in classe di anzianità 15-21 (doc. 9 di parte ricorrente), ha sottoscritto i seguenti contratti aventi ad oggetto lo svolgimento delle superiori mansioni di DSGA: 1) dal 1 settembre 2012 al 31 agosto 2013 presso l'I.C. di Vistrorio con indennità di funzioni superiori pari ad euro 5417,36 anni lordi oltre alla 13ª mensilità; 2) dal 1 settembre 2013 al 31 agosto 2014 presso l'I.C. di Vistrorio con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi; 3) dal 1 settembre 2014 al 31 agosto 2015 presso l'I.C. di Vistrorio con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi; 4) dal 1 settembre 2015 al 30 giugno 2016 presso l'I.C. di Vistrorio con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi; 5) 1 luglio 2016 al 31 agosto 2016 presso l'I.C. di Vistrorio con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi (*cf.* doc. 10 di parte ricorrente).

La ricorrente Natalia Pugliese, assistente amministrativo in classe di anzianità 15-21 (doc. 11) ha sottoscritto con l'amministrazione convenuta i seguenti contratti a tempo determinato aventi ad oggetto lo svolgimento delle superiori mansioni di DSGA: 1) dal 1 settembre 2012 al 31 agosto 2013 presso l'I.C. Padre Gemelli di Torino con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi; 2) dal 1 settembre 2013 al 31 agosto 2014 presso l'I.C. Padre Gemelli di Torino con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi; 3) dal 1 settembre 2014 al 31 agosto 2015 presso l'I.C. Padre Gemelli di Torino con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi; 4) dal 1 settembre 2015 al 30 giugno 2016 presso l'I.C. Vivaldi-Murialdo di Torino con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi; 5) dal 1 settembre 2016 al 31 agosto 2017 presso la direzione didattica statale «Nino Costa» di Torino con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi; 6) dal 1 settembre 2017 al 31 agosto 2018 presso la direzione didattica statale «Nino Costa» di Torino con indennità di funzioni superiori pari ad euro 199,42 mensili lordi (*cf.* doc. 12 di parte ricorrente).

È incontestato che prima dell'entrata in vigore della legge n. 228/2012, ai sensi dell'art. 69 del C.C.N.L. comparto scuola 1994-1997 (all. 1 di parte convenuta), richiamato come tutt'ora vigente dall'art. 146 C.C.N.L. Scuola 29 novembre 2007, all'assistente amministrativo incaricato di svolgere le superiori mansioni di DSGA fosse corrisposta, per l'intera durata dell'incarico, un'indennità «pari al differenziale dei relativi livelli iniziali di inquadramento».

L'art. 1 comma 45 della sopra citata legge n. 228/2012 ha modificato le modalità di calcolo dell'indennità di funzioni superiori spettante agli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni di DSGA, prevedendo che dall'anno scolastico 2012/2013 «La liquidazione del compenso per l'incarico di cui al comma 44 è effettuata ai sensi dell'art. 52, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dall'assistente amministrativo incaricato».

Pertanto, alla luce della predetta normativa, il compenso dovuto all'assistente amministrativo affidatario delle mansioni superiori di DSGA si riduce progressivamente parallelamente alla progressione economica del dipendente.

Tale situazione è ben rappresentata dalla tabella predisposta dal Dipartimento del Tesoro (*cf.* doc. 16 di parte ricorrente), da cui si evince che ad ogni classe di anzianità corrisponde una diversa quantificazione dell'indennità per l'espletamento delle funzioni superiori di DSGA: classe 0-2 euro 448,09, classe 3-9 euro 416,82, classe 9-14 euro 305,17, classe 15-20 euro 199,42, classe 21-27 euro 93,03, classe 28-35 euro 17,26, classe > 35 euro 0.

Secondo i ricorrenti l'art. 1 comma 45 della legge n. 228/2012 comporterebbe quindi un'ingiustificata differenza nel trattamento retributivo tra i lavoratori neoassunti e quelli che hanno maturato un'anzianità di servizio, in quanto, ponendo quali elementi di calcolo il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali ed amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento all'assistente amministrativo titolare dell'incarico, un lavoratore neoassunto avrebbe diritto a percepire l'indennità per lo svolgimento di mansioni superiori nella misura massima, a fronte di un valore pari allo zero – se non negativo – per un lavoratore con più di trentacinque anni di servizio.



Ciò premesso, i ricorrenti rivendicano il pagamento dell'indennità di funzioni superiori, per tutti i periodi in cui hanno svolto le mansioni di DSGA, in misura pari al differenziale economico dei livelli iniziali di inquadramento del DSGA e dell'assistente amministrativo, con valorizzazione della seconda posizione eventualmente goduta da quest'ultimo, previa, se del caso, rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea della questione di compatibilità dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, con gli articoli 1 e 2 della direttiva comunitaria 2000/78/CE ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in riferimento agli articoli 3, 36 e 117 della Costituzione.

Parte convenuta chiede a sua volta il rigetto delle domande proposte dei ricorrenti e, quanto alla questione di legittimità costituzionale, rileva che la norma impugnata deve intendersi adottata sulla base di preminenti esigenze di contenimento della spesa pubblica, rese necessarie dalla crisi finanziaria in atto e, come tale, deve ritenersi conforme alla Costituzione e in particolare ai principi di cui agli articoli 81 e 97 della Costituzione.

Le domande proposte dai ricorrenti Nigra, Ippolito e Pugliese, aventi ad oggetto le differenze retributive maturate, per effetto dello svolgimento delle mansioni superiori nell'anno scolastico 2012/2013, possono essere già decise alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 108/2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 228/2012, «nella parte in cui non esclude dalla sua applicazione i contratti di conferimento delle mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi stipulati antecedentemente alla sua entrata in vigore».

La Corte costituzionale, nella sopra richiamata sentenza, ha statuito che «il bilanciamento tra la posizione privata incisa dalla retroattività della norma e l'interesse pubblico sotteso al contenimento della spesa rende la disposizione stessa contrastante con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della lesione del principio dell'affidamento», il quale, benché non espressamente menzionato in Costituzione, trova tutela all'interno dell'art. 3 della Costituzione «tutte le volte in cui la legge ordinaria muti le regole che disciplinano il rapporto tra le parti come consensualmente stipulato».

Differente è invece la situazione riferita agli scolastici successivi al 2012/2013, per i quali non opera la declaratoria di illegittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 cit., che, come in precedenza rilevato, è limitata soltanto ai contratti a termine per lo svolgimento di mansioni di DSGA stipulati prima della sua entrata in vigore.

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Nel caso di specie, nella vigenza del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 228/2012, qui sospettato di incostituzionalità, i ricorrenti non potrebbero pretendere alcunché a titolo di differenze retributive maturate per lo svolgimento delle superiori mansioni di DSGA; viceversa, se la questione di legittimità, che in seguito verrà esposta, fosse accolta ai medesimi spetterebbe l'indennità di funzioni superiori nella maggior misura indicata, per ciascun lavoratore, nel ricorso introduttivo del presente giudizio.

Ciò chiarito, in primo luogo, si rileva l'impossibilità di procedere ad un'interpretazione conforme a Costituzione del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 cit., in quanto il criterio ivi previsto è categoricamente indicato come l'unico in base al quale operare la quantificazione del compenso spettante all'assistente amministrativo per le mansioni superiori svolte, di talché l'unica alternativa all'applicazione letterale di tale norma sarebbe la sua disapplicazione, interdetta in difetto di una pronuncia di incostituzionalità.

La norma, della cui conformità a Costituzione si discute, non può neppure essere direttamente disapplicata da parte del giudice per contrasto con l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (a mente del quale è vietata qualsiasi forma di discriminazione e pertanto anche quella fondata sull'età) e con gli articoli 1 e 2 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000.

L'art. 1 della sopra richiamata direttiva, intitolato «obiettivo», stabilisce che scopo della direttiva è di stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione, sulle convenzioni personali, sull'handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento, mentre il successivo art. 2, intitolato «nozione di discriminazione», statuisce che per «principio della parità di trattamento» si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata sui motivi elencati nell'art. 1 e, in seguito, definisce il concetto di discriminazione diretta, che sussiste quando, sulla base di tali motivi, una persona è trattata meno favorevolmente di un'altra in una situazione analoga, e di discriminazione indiretta, che, invece, sussiste «quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri di fatto svantaggiano le persone che professano una determinata religione o ideologia, le persone portatrici di un particolare handicap, le persone di una particolare età o di una particolare tendenza sessuale, rispetto ad altre persone», a meno che tali disposizioni, criteri o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il loro conseguimento siano appropriati e necessari.



Orbene, il meccanismo scalare di determinazione del corrispettivo dovuto al dipendente affidatario delle mansioni superiori di DSGA, introdotto dal comma 45 della legge n. 228/2012, non comporta alcuna disparità di trattamento direttamente basata sull'età, in quanto la riduzione di tale corrispettivo è correlata non già all'età del dipendente, bensì alla sua anzianità di servizio e alla sua progressione economica.

Nel caso di specie non è neppure ravvisabile un'ipotesi di discriminazione indiretta basata sull'età, non essendovi in atti dati sufficienti ad affermare che il criterio introdotto dalla legge n. 228/2012 per determinare il compenso per le mansioni superiori di DSGA, per quanto sia formulato in modo neutro, sfavorisca un numero molto elevato di persone di una certa età.

Per tutte le ragioni fin qui illustrate non è pertanto possibile per il tribunale disapplicare direttamente il combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 228/2012 per contrasto con il divieto di discriminazione retributiva basata sull'età, di cui agli articoli 1 e 2 della direttiva 2000/78/CE.

La questione di legittimità costituzionale

Il tribunale ritiene necessario rimettere gli atti alla Corte costituzionale affinché sia nuovamente scrutinata la legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 228/2012.

Come già accennato in sede di esposizione dei fatti di causa è pacifico nel presente giudizio che, in conseguenza dell'applicazione delle disposizioni sopra richiamate, l'indennità spettante ai ricorrenti per lo svolgimento delle superiori mansioni di DSGA, a decorrere dall'anno scolastico 2013/2014, si riduce in modo progressivo parallelamente alla progressione economica del dipendente ed arriva ad azzerarsi quando il suo trattamento economico, per effetto degli scatti di anzianità maturati in conseguenza del servizio, sia tale da superare lo stipendio tabellare iniziale del DSGA.

L'effetto di riduzione e in seguito di azzeramento dell'indennità di funzioni superiori si produce, in particolare, in quanto la nuova legge ha introdotto un sistema di quantificazione del compenso diverso da quello sancito dall'art. 52 commi 4 e 5 del decreto legislativo n. 165/2001 – a mente del quale il lavoratore, cui sono assegnate, legittimamente o meno, mansioni superiori, ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore e quindi alla corresponsione di un compenso ulteriore pari alla «differenza di trattamento economico con la qualifica superiore» – nonché da quello previsto dai C.C.N.L. del comparto scuola, i quali, confrontando elementi retributivi omogenei, prevedono che l'indennità di funzioni superiori debba essere pari al differenziale dei livelli iniziali di inquadramento del DSGA e dell'assistente amministrativo.

Il combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 228/2012, prevede invece un sistema di computo dell'indennità di funzioni superiori che, soltanto per gli assistenti amministrativi, utilizza parametri economici eterogenei: da un lato la retribuzione iniziale del DSGA e dall'altro lato la retribuzione complessiva (cioè quella determinata dall'anzianità di servizio) di fatto percepita dall'assistente amministrativo, cui è affidato l'incarico di direttore dei servizi generali amministrativi. Tale sistema di calcolo della retribuzione spettante all'assistente amministrativo incaricato di svolgere le superiori mansioni del DSGA appare irragionevole e quindi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, il quale esige che la legge, ferma l'incontestabile discrezionalità delle scelte legislative, debba rispondere a criteri di razionalità.

L'irrazionalità del predetto sistema di calcolo è palese, in quanto, come in precedenza più volte rilevato, la progressione dell'anzianità di servizio dell'assistente amministrativo (e quindi il progressivo aumento della sua retribuzione) fa decrescere in pari tempo e proporzionalmente la retribuzione al medesimo spettante in caso di assegnazione alle superiori mansioni di DSGA.

Il combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 228/2017, a giudizio del tribunale, confligge altresì con il principio di uguaglianza che impone il trattamento uguale di situazioni uguali.

Tale disciplina, in quanto suscettibile di determinare effetti deteriori permanenti sulle retribuzioni spettanti agli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le superiori mansioni di DSGA, certamente realizza un'ingiustificata disparità di trattamento all'interno della categoria degli assistenti amministrativi, consistente nel fatto che coloro che hanno una minore anzianità di servizio percepiscono un'indennità di funzioni superiori di importo maggiore rispetto a quella corrisposta ai colleghi, inquadrati nella medesima area del C.C.N.L., inseriti in fasce stipendiali più elevate.

Se una legge, a fronte di mansioni equivalenti, stabilisce un diverso trattamento economico nell'ambito della stessa categoria di pubblici impiegati vi è un irragionevole disparità di trattamento a meno che la fissazione di retribuzioni differenziate trovi giustificazione in ragioni oggettive.

Nel caso di specie gli assistenti amministrativi affidatari delle mansioni superiori di DSGA, a prescindere dalla loro anzianità di servizio nell'area in cui sono inquadrati, svolgono le stesse mansioni e non è ravvisabile alcuna ragione oggettiva idonea a giustificare il maggior corrispettivo spettante al dipendente con minore anzianità di servizio nonché il fatto che l'assistente amministrativo con elevata anzianità di servizio possa addirittura non ricevere alcun compenso per le superiori mansioni svolte.



La normativa sotto esame, tuttavia, comporta anche un'ingiustificata disparità di trattamento tra la categoria degli assistenti amministrativi e il restante personale della scuola e in particolare i docenti chiamati a svolgere le superiori mansioni di dirigente scolastico, ai quali, pacificamente, continua ad applicarsi l'art. 69 del C.C.N.L. scuola del 4 agosto 1995, richiamato come tuttora vigente dall'art. 146 del C.C.N.L. scuola del 29 novembre 2007, e che pertanto non subiscono la progressiva riduzione (fino all'annullamento) del compenso per le mansioni superiori in proporzione inversa alla progressione economica.

Al fine di attribuire alla norma in esame una giustificazione razionale il Ministero convenuto richiama gli articoli 81 e 97 della Costituzione, rilevando come il combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 328/2012, al pari di altri interventi legislativi volti ad incidere sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, sarebbero finalizzati alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica, resi necessari dalla situazione di crisi economica.

A giudizio di parte convenuta, quindi, le manovre finanziarie che impongono sacrifici, anche gravosi, sui pubblici dipendenti, essendo destinate ad evitare il dissesto dei conti pubblici e a garantire il rispetto del patto di stabilità europeo, sarebbero pienamente conformi alla Costituzione. Orbene, pur non potendosi revocare in dubbio che le misure stabilite dalle leggi finanziarie succedutesi nel tempo debbano intendersi adottate sulla base di preminenti esigenze di contenimento della spesa pubblica e che, pertanto, essendo finalizzate ad evitare il dissesto dei conti pubblici, siano conformi al quadro costituzionale, cionondimeno è necessario che il sacrificio imposto non sia irragionevolmente esteso nel tempo nè irrazionalmente ripartito fra le diverse categorie di pubblici dipendenti.

Il meccanismo scalare di determinazione del corrispettivo dovuto all'assistente amministrativo affidatario delle mansioni superiori di DSGA, previsto dalla norma di cui si discute, anche se adottato, come sostenuto dal Ministero convenuto, con l'intento di realizzare l'equilibrio di bilancio, non è eccezionale e transeunte, impone un rilevante sacrificio ad una sola categoria di pubblici impiegati, ossia gli assistenti amministrativi incaricati di sostituire i DSGA, e si rivela altresì sproporzionato, illogico e inadeguato in relazione agli effetti sostanzialmente irrisori sulla diminuzione della spesa pubblica.

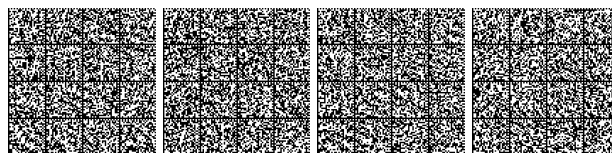
Vulnerato appare altresì l'art. 36 della Costituzione che sancisce il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

L'attribuzione delle mansioni dirigenziali, come in più occasioni affermato dalla Corte di cassazione (*cf.* Cassazione n. 3814 del 2008, Cassazione n. 29671 del 2008 e Cassazione n. 7823/2013), quando avviene con la pienezza delle relative funzioni e con l'assunzione delle responsabilità inerenti al perseguimento degli obiettivi propri delle funzioni di fatto assegnate, deve comportare, in relazione al principio di adeguatezza della retribuzione sancito dall'art. 36 della Costituzione, la corresponsione dell'intero trattamento economico previsto per chi svolge le superiori mansioni cui di fatto è adibito.

L'art. 36 della Costituzione, nella misura in cui attribuisce al lavoratore e quindi anche al pubblico dipendente (Corte costituzionale sentenze numeri 57 del 1989, 296 del 1990, 101 del 1995; ordinanze numeri 408 del 1990, 337 del 1993, 347 del 1996), il diritto ad una retribuzione proporzionale non solo alla quantità ma anche alla qualità del lavoro prestato, enuncia quindi il principio per cui il lavoratore deve essere compensato dallo svolgimento di mansioni superiori.

Orbene, anche ammettendo che l'espletamento di mansioni superiori alla qualifica posseduta, in ossequio al principio della retribuzione proporzionale e sufficiente *ex* art. 36 della Costituzione, non debba necessariamente tradursi in un rigido automatismo di spettanza al pubblico dipendente del trattamento economico esattamente corrispondente alle mansioni superiori espletate, è in ogni caso necessaria la corresponsione di un adeguato compenso aggiuntivo rispetto alla qualifica di appartenenza (*cf.* Cassazione n. 616/2015 e n. 16.506/2013 Corte costituzionale sentenza n. 115 del 2003, nella quale si legge che «[...] Questa Corte ha avuto occasione di affermare che il principio di proporzionalità della retribuzione, di cui all'art. 36 della Costituzione, richiede che "il temporaneo svolgimento delle mansioni superiori sia sempre aggiuntivamente compensato rispetto alla retribuzione della qualifica di appartenenza (sentenze n. 101 del 1995, n. 296 del 1990 e n. 57 del 1989), ma non impone la piena corrispondenza al complessivo trattamento economico di chi sia titolare di quelle funzioni appartenendo ad un ruolo diverso ed essendo stata oggettivamente accertata con apposita selezione concorsuale la maggiore qualificazione professionale, significativa di una più elevata qualità del lavoro prestato (sentenza n. 273 del 1997)»).

In base al meccanismo scalare previsto dalla legge n. 228/2012 per gli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le superiori mansioni di DSGA il compenso aggiuntivo decresce fino ad annullarsi del tutto parallelamente alla progressione economica del dipendente.



Secondo tale sistema, pertanto, il corrispettivo dovuto al dipendente affidatario delle mansioni superiori, anziché essere proporzionato alla qualità delle mansioni svolte, come richiesto dall'art. 36 della Costituzione, irragionevolmente finisce per essere influenzato soltanto dall'anzianità di servizio del dipendente, diminuendo man mano che sale la sua anzianità di servizio e quindi il relativo trattamento retributivo.

Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte e nell'evidente impossibilità di procedere ad un'interpretazione costituzionalmente adeguata a fronte del chiaro tenore letterale del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 228/2012 e nell'altrettanto evidente impossibilità, per le ragioni in precedenza esposte, di disapplicare tale disposizione per contrasto con i principi di cui alla direttiva 2000/78/CE, appare inevitabile sollevare la questione di legittimità costituzionale in precedenza prospettata.

Il giudizio in corso deve quindi essere sospeso e gli atti rimessi alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 53/1987;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in riferimento agli articoli 3 e 36 della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alle prove delle notificazioni di seguito ordinate.

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

Torino, 14 giugno 2019

Il Giudice: FILICETTI

20C00052

N. 29

Ordinanza del 12 novembre 2019 del Tribunale di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da F. G.

Circolazione stradale - Patente di guida - Soggetti sottoposti a misure di sicurezza - Previsione che il Prefetto “provvede”, anziché “può provvedere”, alla revoca della patente nei confronti di coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza - Impossibilità per la persona destinataria del provvedimento di revoca di conseguire una nuova patente di guida prima che siano trascorsi almeno tre anni anche laddove sopravvenga, prima della scadenza, un provvedimento giurisdizionale dichiarativo della cessazione dello stato di pericolosità.

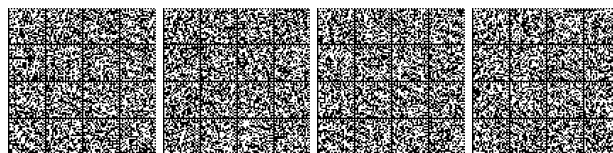
– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, commi 2 e 3.

TRIBUNALE DI REGGIO CALABRIA

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale di Reggio Calabria, in composizione monocratica, nella persona del giudice istruttore dott.ssa Lucia Delfino a scioglimento della riserva assunta in data 14 ottobre 2019 ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 4757/2019 del registro generale contenzioso proposto da F. G., nato a il, con il patrocinio dell'avv. Saverio Gatto dal quale è rappresentato e difeso, giusta procura in calce al ricorso introduttivo; ricorrente;

Contro il Ministero dell'interno (C.F. 80014130928), in persona del Ministro in carica e della Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Reggio Calabria (C.F. 80009220809), in persona del prefetto in carica, rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria; resistente.



1. Con ricorso rubricato «in opposizione avverso ordinanza prefettizia di revoca patente di guida», il ricorrente ha impugnato il decreto prefettizio di revoca della patente di guida emesso in data 16 novembre 2018, notificato all'interessato il 28 novembre 2019, adottato in ragione della sottoposizione alla misura di sicurezza della libertà vigilata, a decorrere dal 25 maggio 2018, giusta provvedimento n. 668/18 ord., emesso, in data 23 maggio 2018, dall'Ufficio di sorveglianza di Reggio Calabria.

A sostegno del ricorso — che non può che qualificarsi come introduttivo, *ex art. 702-bis* del codice di procedura civile, di un rito sommario di cognizione non vertendosi in tema di sanzioni amministrative — ha dedotto che:

a) il rigido automatismo della revoca della patente contraddice le finalità rieducative e risocializzative della misura di sicurezza (in particolare, ponendosi in contrasto, con i precetti costituzionali e con l'art. 228 codice penale, comma 4);

b) l'espressione legislativa «fatti salvi gli effetti dei provvedimenti riabilitativi», contenuta nell'art. 120 del codice della strada, deve essere interpretata in senso ampio, fino a ricomprendervi il provvedimento del Tribunale di sorveglianza autorizzativo dello svolgimento di attività lavorativa che richieda l'uso della patente, diversamente vi sarebbe contraddizione con la previsione che consente di disciplinare la sospensione della patente di guida in modo da non ostacolare il lavoro del sottoposto a libertà controllata (*ex* articoli 56 e 62 della legge n. 689/1981);

c) il provvedimento è illegittimo perché lesivo del diritto al lavoro del deducente, titolare di una ditta.

Costitutosi in giudizio, il Ministero ha eccepito la natura di atto amministrativo vincolato della revoca della patente nei confronti di coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza e che una diversa interpretazione delle disposizioni contenute nell'art. 120 del codice della strada sarebbe *contra legem* (richiamando all'uopo Corte costituzionale, n. 36/2016), non potendosi estendere quanto statuito dal giudice delle leggi per la diversa ipotesi di condanna per reati in materia di stupefacenti.

Nel corso del procedimento il ricorrente ha prodotto copia dell'ordinanza, depositata in data 9 maggio 2019, del Magistrato di sorveglianza di Reggio Calabria con la quale è stato dichiarato cessato lo stato di pericolosità sociale di F. G. e, conseguentemente, revocata nei suoi confronti la misura di sicurezza della libertà vigilata (applicata dal Magistrato di sorveglianza di Catanzaro in data 23 maggio 2018).

2. La presente controversia ha ad oggetto l'impugnazione del decreto prefettizio di revoca della patente di cui sopra, emesso in ragione ed in seguito al decreto del Tribunale di Reggio Calabria di sottoposizione dell'istante alla misura di sicurezza della libertà vigilata per la durata di un anno.

Il prefetto ha fatto, dunque, applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 120 del codice della strada, commi 1 e 2: «Non possono conseguire la patente di guida, delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ad eccezione di quella di cui all'art. 2, e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi, nonché i soggetti destinatari dei divieti di cui agli articoli 75, comma 1, lettera a), e 75-bis, comma 1, lettera f) del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 per tutta la durata dei predetti divieti... (*Omissis*) ...

2. Fermo restando quanto previsto dall'art. 75, comma 1, lettera a), del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, se le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1 del presente articolo intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida. La revoca non può essere disposta se sono trascorsi più di tre anni dalla data di applicazione delle misure di prevenzione, o di quella del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati indicati al primo periodo del medesimo comma 1».

3. Come dedotto dalla parte resistente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 22 del 9 febbraio 2018, si è pronunciata su altra fattispecie ricompresa nella norma citata, ravvisando l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» — invece che «può provvedere» — alla revoca della patente con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Occorre, dapprima, interrogarsi se la pronuncia richiamata possa applicarsi, in via estensiva o per mezzo di un'interpretazione costituzionalmente orientata, alle fattispecie relative alle misure di sicurezza o di prevenzione, per come, invero, sostenuto da una parte minoritaria della giurisprudenza di merito. Ad esempio, di recente, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione Prima) con la decisione pubblicata il 5 agosto 2019 (n. 01852/2019 REG.PROV. COLL.), ha affermato che «Le argomentazioni della Corte costituzionale, anche se riferite al caso specifico della condanna per reati in materia di stupefacenti, sono infatti di portata generale, potendo essere estese, nell'ambito di un'interpretazione costituzionalmente orientata, ad ogni ipotesi in cui la revoca della patente sia correlata all'avvenuta applicazione di una misura restrittiva, che sottenda valutazioni discrezionali. In particolare, i principi posti dalla Corte risultano riferibili alla revoca conseguente all'applicazione di misure di prevenzione, ai sensi dell'art. 120, comma 2, del codice della strada, poiché queste ultime implicano l'esercizio di un potere discrezionale, sia con riferimento ai presupposti, sia in relazione all'individuazione della misura concretamente applicabile, secondo la disciplina posta dal decreto legislativo n. 159/2011, ed in passato, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423».



Pur condividendo e richiamando gli argomenti esposti a sostegno della lettura costituzionalmente orientata, reputa il Tribunale adito che, a tale esito, nella presente fattispecie, non possa pervenirsi in via interpretativa poiché la sentenza n. 22/2018 ha esplicitamente interessato, soltanto, l'ipotesi di revoca del titolo di guida a seguito di condanna per reati in materia di stupefacenti (come pare ribadire la Corte costituzionale nella pronuncia n. 80/2019), approfondendo, in particolare, il profilo di irragionevolezza della disposizione in esame rispetto alla discrezionalità della parallela misura del «ritiro» della patente *ex art.* 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

4. Nel solco dell'esclusione di un'interpretazione estensiva della pronuncia d'incostituzionalità, si muove anche il Tribunale di Lecco, con l'ordinanza n. 105 del 28 gennaio 2019, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 28 del 10 luglio 2019, con la quale ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità della norma sopra citata, nella parte in cui introduce un automatismo di revoca della patente da parte dell'Autorità amministrativa in caso di applicazione di una misura di sicurezza (la cui Camera di consiglio risulta, dal sito istituzionale, già fissata in data 15 gennaio 2020). Analoga questione di costituzionalità è stata anche sollevata con ordinanza del Tribunale amministrativo regionale Marche, sezione I, n. 519 del 24 luglio 2018, (reg. ordinanza n. 163 del 2018 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 21 novembre 2018, n. 46), per ragioni di diritto condivise e che sono da intendersi qui integralmente richiamate.

Tuttavia, stante la dubbia applicabilità dell'istituto della sospensione necessaria, previsto dall'art. 295 del codice di procedura civile, con riferimento alle pendenti «controversie» di legittimità costituzionale, è necessario ed opportuno vagliare l'incidente di costituzionalità ai sensi dell'art. 23 della legge 3 novembre 1953, n. 87, sia pure evidenziando la pendenza di accomunabili casi.

5. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di incostituzionalità dell'art. 120 del codice della strada, palesemente rilevante nel presente giudizio stante il richiamo nel decreto prefettizio alla natura vincolata del contenuto del provvedimento (tanto da escludere l'obbligo di comunicare all'interessato l'avvio del procedimento *ex art.* 7 legge n. 241/1990), pare sufficiente aggiungere che, alla luce delle stesse considerazioni espresse dalla Corte costituzionale, nell'ambito del comma 2 dell'art. 120 del codice della strada, è irragionevole ipotizzare la contemporanea presenza di un potere discrezionale di revoca, a fronte di condanne in materia di stupefacenti e di un potere vincolato, a fronte dell'applicazione di misure di prevenzione.

Tanto le condanne indicate, quanto le misure in questione, sottendono apprezzamenti discrezionali dell'autorità competente; sicché sarebbe priva di giustificazione una loro ipotetica diversa incidenza sul potere di revoca, in un caso divenuto discrezionale e, nell'altro, vincolato.

L'automatismo previsto dall'art. 120, in raffronto alla discrezionalità prevista per coloro che hanno subito una condanna per reati in materia di stupefacenti, pare porsi in contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Con riferimento alle misure di sicurezza l'esistenza di un meccanismo automatico di revoca della patente appare irragionevole poiché viene collegato, sempre e comunque, il medesimo effetto ad una varietà di fattispecie non omogenee tra loro, che presuppongono differenti valutazioni di pericolosità del soggetto.

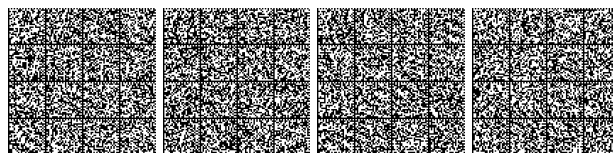
Emerge, inoltre, l'ulteriore profilo di irragionevolezza dell'art. 120, comma 2, del codice della strada, nella contraddizione tra scopi e poteri esercitati dalle diverse autorità (giudice e prefetto) di fronte alla medesima vicenda.

Il magistrato di sorveglianza esercita un potere discrezionale, ai sensi degli articoli 228 del codice penale e 190 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, nello stabilire le prescrizioni alle quali deve attenersi la persona sottoposta a libertà vigilata. A norma dell'art. 228 del codice penale «la sorveglianza deve essere esercitata in modo da agevolare, mediante il lavoro, il riadattamento della persona alla vita sociale». Analogo indirizzo si legge nell'ultimo comma del citato art. 190 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale secondo cui «La vigilanza è esercitata in modo da non rendere difficoltosa alla persona che vi è sottoposta la ricerca di un lavoro e da consentirle di attendervi con la necessaria tranquillità».

Può ancora citarsi l'art. 62, comma 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) il quale prevede, con riferimento alle misure della libertà controllata e della semidetenzione, che «quando il condannato svolge un lavoro per il quale la patente di guida costituisce indispensabile requisito, il magistrato di sorveglianza può disciplinare la sospensione in modo da non ostacolare il lavoro del condannato».

La norma che prevede, invece, un potere prefettizio vincolato, senza possibili deroghe o autorizzazioni per comprovate esigenze lavorative, pone, quindi, ulteriori dubbi, non manifestamente infondati, di disparità di trattamento, sproporzionalità e irragionevolezza in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

6. Ulteriore, e per certi versi più evidente, profilo di irragionevolezza della disposizione in esame — rilevante nel presente caso — è, poi, ravvisabile nel permanere della «revoca» amministrativa, fino alla scadenza dei tre anni *ex* comma 3 dell'art. 120, allorché sopravviene un provvedimento giurisdizionale (nel presente caso dell'Ufficio di sorveglianza che ha revocato la misura di sicurezza della libertà vigilata) dichiarativo della cessazione della pericolosità sociale.



Vale ancora rilevare che mentre la durata complessiva delle misure di sicurezza è variabile in relazione alla pericolosità sociale del destinatario, ferma restando la loro durata minima, la revoca della patente di guida ha una durata predefinita, desumibile dal comma 3 dell'art. 120 del codice della strada che finisce per prescindere — una volta revocato il titolo abilitativo alla guida secondo l'automatismo già descritto — da ogni valutazione sulla pericolosità sociale del destinatario.

Non pare equivocabile, difatti, che con l'espressione di cui al comma 3 dell'art. 120, il legislatore abbia inteso significare che il destinatario del provvedimento di revoca può riottenere la patente solo dopo che siano «trascorsi almeno tre anni» dalla cessazione del relativo *status* (v. Consiglio di Stato, sentenza n. 1712/2016). Una tale lettura si basa sul testo del comma 1 (per il quale per tutta la durata della misura il sottoposto alla misura di prevenzione o sicurezza non può avere la patente di guida) e del comma 3 (che, altrimenti, rimarrebbe privo di significato nel caso di emanazione di una misura di prevenzione o di sicurezza avente durata inferiore e/o successivamente revocata).

La mancata previsione del potere/dovere in capo all'autorità prefettizia di riesaminare o rivalutare il provvedimento adottato, così trasformandolo in sanzione amministrativa, appare irragionevole e sproporzionata, in violazione degli articoli 3 e 27 della Carta costituzionale.

Per le ragioni che precedono non può dichiararsi «cessata la materia del contendere», come richiesto dal ricorrente sulla base del sopravvenuto provvedimento di revoca della misura di sicurezza, ma deve sollevarsi l'incidente di costituzionalità nei termini di cui in dispositivo.

7. Non essendo consentito al giudice di merito estendere gli effetti di una precedente sentenza della Corte costituzionale (sentenza n. 22 del 2018) a fattispecie analoghe e rimanendo la revoca della patente di guida a seguito della irrogazione di misure di prevenzione, espressione di attività vincolata (cfr: Cassazione sezioni unite 14 maggio 2014, n. 10406/14, TAR Lazio, Roma, I-ter, 17 gennaio 2018, n. 548, con conseguente affermazione della giurisdizione del giudice ordinario), è precluso l'esame delle argomentazioni addotte a sostegno dell'istanza cautelare svolta in seno al giudizio di merito, a prescindere dalla sua rituale proposizione e dalla sua generica formulazione.

Allo stato e nelle more della decisione dei riferiti incidenti di costituzionalità, difatti, non può dirsi sussistere il cosiddetto *fumus* della pretesa azionata sul solo presupposto della non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della disciplina applicabile alla controversia (sull'argomento, cfr: Cassazione, Sezione I, sentenza n. 13415 del 12 dicembre 1991), dovendo restare il sindacato di costituzionalità attribuito al giudice delle leggi anche quando è finalizzato alla tutela incidentale e di urgenza.

P.Q.M.

Il Tribunale di Reggio Calabria:

a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» — invece che «può provvedere» — alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza e, per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede, al comma 3, che «La persona destinataria del provvedimento di revoca non può conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi almeno tre anni» anche nel caso in cui sopravvenga, prima dello scadere dei tre anni, un provvedimento giurisdizionale dichiarativo della cessazione dello stato di pericolosità del medesimo soggetto;

b) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

c) dispone che, a cura della Cancelleria del tribunale, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Reggio Calabria, 12 novembre 2019

Il Giudice: DELFINO

20C00053



N. 30

Ordinanza del 12 novembre 2019 del Tribunale di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da R. D.

Circolazione stradale - Patente di guida - Soggetti sottoposti a misure di prevenzione - Previsione che il Prefetto “provvede”, anziché “può provvedere”, alla revoca della patente nei confronti di coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione - Impossibilità per la persona destinataria del provvedimento di revoca di conseguire una nuova patente di guida prima che siano trascorsi almeno tre anni anche laddove sopravvenga, prima della scadenza, un provvedimento giurisdizionale dichiarativo della cessazione dello stato di pericolosità.

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, commi 2 e 3.

TRIBUNALE DI REGGIO CALABRIA

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale di Reggio Calabria, in composizione monocratica, nella persona del Giudice Istruttore dott.ssa Lucia Del-fino, a scioglimento della riserva assunta in data 9.10.2019, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 1404/2019 del Registro Generale Contenzioso proposto da R. D., nato a il , con il patrocinio dell'avv. Mauro Ruga dal quale è rappresentato e difeso, giusta procura in calce al ricorso introduttivo; ricorrente;

Contro Ministero dell'Interno (CF 80014130928), in persona del Ministro in carica e della Prefettura — Ufficio Ter-ritoriale del Governo di Reggio Calabria (CF 80009220809), in persona del Prefetto in carica, rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria; resistente;

1. Con ricorso rubricato “in opposizione avverso decreto prefettizio ... con richiesta di sospensiva cautelare” e “con-testuale questione di legittimità costituzionale”, il ricorrente ha impugnato il decreto prefettizio di revoca della patente di guida emesso in data 28.11.2018, notificato il 29.3.2019, adottato in ragione della sottoposizione alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale per anni 4, giusta provvedimento n. 89/17 M.P., emesso dal Tribunale di Reggio Calabria in data 13.12.2017.

A sostegno del ricorso - che non può che qualificarsi come introduttivo, ex art. 702 bis c.p.c., di un rito sommario di cognizione non vedendosi in tema di sanzioni amministrative - ha dedotto che:

a) il provvedimento è illegittimo perché lesivo del diritto al lavoro del deducente, assunto come autista presso la ditta , non potendo più utilizzare l'autovettura per raggiungere il posto di lavoro e, soprattutto, non potendo svolgere la sua mansione di conduttore degli autocarri della ditta medesima, oltre che in contrasto con la finalità rieducativa della pena e della misura della libertà vigilata;

b) la sottoposizione a misura di prevenzione non sarebbe definitiva stante la pendenza dell'appello proposto e neppure il decreto del Tribunale gli sarebbe mai stato notificato;

c) con l'ordinanza n. 726/19, depositata in data 15.04.2019 (dunque, successiva all'adozione del decreto prefetti-zio), il Tribunale di Sorveglianza di Reggio Calabria ha dichiarato cessato lo stato di pericolosità sociale ed escluso l'appli-cazione della diversa misura di sicurezza della libertà vigilata, prevista dalla sentenza di condanna ad una pena già scontata.

Costituitosi in giudizio, il Ministero ha eccepito l'infondatezza delle violazioni costituzionali denunciate dal ricor-rente anche in considerazione della concedibilità di una nuova patente, decorsi tre anni dall'adozione del provvedimento di revoca e, nel merito, ha sostenuto la natura di atto amministrativo vincolato della revoca della patente nei confronti di quei soggetti che si trovino nelle condizioni prescritte dall'art. 120 c.d.s.

2. La presente controversia ha ad oggetto l'impugnazione del decreto prefettizio di revoca della patente di cui sopra, emesso in ragione ed in seguito al decreto del Tribunale di Reggio Calabria di sottoposizione dell'istante alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di P.S.

Il Prefetto ha fatto, dunque, applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 120 del codice della strada, comma 1: «Non possono conseguire la patente di guida, i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ad eccezione di quella di cui all'art. 2, e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi, nonché i soggetti destinatari dei divieti di cui agli articoli 75, comma 1, lettera a), e 75-bis, comma 1, lettera del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 per tutta la durata dei predetti divieti... *Omissis*...



2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 75, comma 1, lettera a), del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, se le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1 del presente articolo intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida. La revoca non può essere disposta se sono trascorsi più di tre anni dalla data di applicazione delle misure di prevenzione, o di quella del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati indicati al primo periodo del medesimo comma 1.».

3. Com'è noto la Corte costituzionale, con la sentenza n. 22 del 9 febbraio 2018, si è pronunciata su altra fattispecie ricompresa nella norma citata, ravvisando l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» - invece che «può provvedere» - alla revoca della patente con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Occorre, quindi, interrogarsi se la pronuncia richiamata possa applicarsi, in via estensiva o per mezzo di un'interpretazione costituzionalmente orientata, alle fattispecie relative alle misure di sicurezza o di prevenzione, per come, invero, sostenuto da una parte minoritaria della giurisprudenza di merito. Ad esempio, di recente, il TAR per la Lombardia (Sezione Prima) con la decisione pubblicata il 05/08/2019 (n. 01852/2019 REG.PROV.COLL.), ha affermato che «Le argomentazioni della Corte Costituzionale, anche se riferite al caso specifico della condanna per reati in materia di stupefacenti, sono infatti di portata generale, potendo essere estese, nell'ambito di un'interpretazione costituzionalmente orientata, ad ogni ipotesi in cui la revoca della patente sia correlata all'avvenuta applicazione di una misura restrittiva, che sottenda valutazioni discrezionali. In particolare, i principi posti dalla Corte risultano riferibili alla revoca conseguente all'applicazione di misure di prevenzione, ai sensi dell'art. 120, comma 2, c.d.s., poiché queste ultime implicano l'esercizio di un potere discrezionale, sia con riferimento ai presupposti, sia in relazione all'individuazione della misura concretamente applicabile, secondo la disciplina posta dal D.Lgs n. 159/2011, ed in passato, della L. 27 dicembre 1956, n. 1423».

Pur condividendo e richiamando gli argomenti esposti a sostegno della lettura costituzionalmente orientata, reputa il Tribunale adito che, a tale esito, non possa pervenirsi in via interpretativa poiché la sentenza n. 22/2018 ha esplicitamente interessato, soltanto, l'ipotesi di revoca del titolo di guida a seguito di condanna per reati in materia di stupefacenti (come pare ribadire la Corte Costituzionale nella pronuncia n. 80/2019) e approfondendo, in particolare, il profilo di irragionevolezza della disposizione in esame rispetto alla discrezionalità della parallela misura del «ritiro» della patente ex art. 85 del d.P.R. n. 309 del 1990.

4. Nel solco dell'esclusione di un'interpretazione estensiva della pronuncia d'incostituzionalità, si muove anche il Tribunale di Lecco, con l'ordinanza n. 105 del 28 gennaio 2019, pubblicata sulla *G.U.* n. 28 del 10-7-2019, con la quale ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità della norma sopra citata, nella parte in cui introduce un automatismo di revoca della patente da parte dell'Autorità amministrativa in caso di sopravvenuta applicazione di una misura di sicurezza (la cui Camera di Consiglio risulta, dal sito istituzionale, già fissata in data 15 gennaio 2020). Analoga questione di costituzionalità è stata anche sollevata con ordinanza del Tribunale amministrativo regionale Marche, sez. I, n. 519 del 24 luglio 2018 (reg. ordinanza n. 163 del 2018 pubblicato su *Gazzetta Ufficiale* del 21 novembre 2018 n. 46), per ragioni di diritto condivise e che sono da intendersi qui integralmente richiamate.

Tuttavia, stante la incerta applicabilità dell'istituto della sospensione necessaria previsto dall'art. 295 c.p.c. con riferimento alle pendenti «controversie» di legittimità costituzionale, è necessario ed opportuno vagliare l'incidente di costituzionalità ai sensi dell'art. 23 della legge 3 novembre 1953, n. 87, pur evidenziando la pendenza di accomunabili casi.

5. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, palesemente rilevante nel presente giudizio stante il richiamo nel decreto prefettizio alla natura vincolata del contenuto del provvedimento (tanto da escludere l'obbligo di comunicare all'interessato l'avvio del procedimento ex art. 7 legge n. 241/1990), pare sufficiente aggiungere che, alla luce delle stesse considerazioni espresse dalla Corte Costituzionale, nell'ambito del medesimo comma 2 dell'art. 120 c.d.s., è irragionevole ipotizzare la contemporanea presenza di un potere discrezionale di revoca, a fronte di condanne in materia di stupefacenti e di un potere vincolato, a fronte dell'applicazione di misure di prevenzione.

Tanto le condanne indicate, quanto le misure in questione, sottendono apprezzamenti discrezionali dell'autorità competente; sicché sarebbe priva di giustificazione una loro ipotetica diversa incidenza sul potere di revoca, in un caso divenuto discrezionale e, nell'altro, vincolato.

Con riferimento alle misure di prevenzione l'esistenza di un meccanismo automatico di revoca della patente appare irragionevole poiché viene collegato - sempre e comunque - il medesimo effetto ad una varietà di fattispecie non omogenee tra loro, che presuppongono differenti valutazioni di pericolosità del soggetto. L'art. 6 del D.Lgs n. 159/2011 prevede, proprio in relazione alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, che essa «può essere applicata» alle persone indicate nell'art. 4, ma solo «quando siano pericolose per la sicurezza pubblica e ciò implica valutazioni di carattere discrezionale (e, in quanto tali, motivate). L'autorità giurisdizionale stabilisce, inoltre, le prescrizioni a cui l'interessato deve attenersi per tutto il periodo di efficacia della misura.



L'automatismo previsto dall'art. 120, in raffronto alla discrezionalità prevista per coloro che hanno subito una condanna per reati in materia di stupefacenti, pare porsi in contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione.

6. Ulteriore, e per certi versi più evidente, profilo di irragionevolezza della disposizione in esame - rilevante nel presente caso - è, poi, ravvisabile nel permanere, fino alla scadenza dei tre anni ex comma 3 dell'art. 120, della "revoca" amministrativa allorquando sopravviene un provvedimento giurisdizionale (nel presente caso dell'Ufficio di Sorveglianza che non ha applicato la misura di sicurezza della Libertà Vigilata) dichiarativo della cessazione della pericolosità sociale.

Vale ancora rilevare che mentre la durata complessiva delle misure di prevenzione o di sicurezza è variabile in relazione alla pericolosità sociale del destinatario, la revoca della patente di guida ha una durata predeterminata, desumibile dal comma 3 dell'art. 120 CDS che finisce per prescindere - una volta revocato il titolo abilitativo alla guida secondo l'automatismo già descritto - da ogni valutazione sulla pericolosità sociale del destinatario.

Non pare equivocabile, difatti, che con l'espressione di cui al comma 3 dell'art. 120, il legislatore abbia inteso significare che il destinatario del provvedimento di revoca può riottenere la patente solo dopo che siano «trascorsi almeno tre anni» dalla cessazione del relativo *status* (v. Consiglio di Stato, sentenza n. 1712/2016). Una tale lettura si basa sul testo del comma 1 (per il quale per tutta la durata della misura il sottoposto alla misura di prevenzione o sicurezza non può avere la patente di guida) e del comma 3 (che, altrimenti, rimarrebbe privo di significato nel caso di emanazione di una misura di prevenzione o di sicurezza avente durata inferiore e/o successivamente revocata).

La mancata previsione del potere/dovere in capo all'autorità prefettizia di riesaminare o rivalutare il provvedimento adottato - così trasformandolo in sanzione amministrativa - a fronte di una valutazione giurisdizionale del venir meno della pericolosità sociale, appare irragionevole e sproporzionata, in violazione degli artt. 3 e 27 (nei quali restano assorbite le altre formulate censure del ricorrente) della Carta Costituzionale.

Per le ragioni che precedono deve sollevarsi l'incidente di costituzionalità nei termini di cui in dispositivo.

7. Non essendo consentito al giudice di merito estendere gli effetti di una precedente sentenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 22 del 2018) a fattispecie analoghe e rimanendo la revoca della patente di guida a seguito della irrogazione di misure di prevenzione, espressione di attività vincolata (*cf.* Cassazione sezioni unite 14 maggio 2014, n. 10406/14, TAR Lazio, Roma, I-ter, 17 gennaio 2018, n. 548, con conseguente affermazione della giurisdizione del giudice ordinario), è precluso l'esame delle argomentazioni addotte a sostegno dell'istanza cautelare svolta in seno al giudizio di merito, in disparte rimanendo ed a prescindere dalla sua rituale proposizione.

Allo stato e nelle more della decisione dei riferiti incidenti di costituzionalità, difatti, non può dirsi sussistere il c.d. *fumus* della pretesa azionata sul solo presupposto della non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della disciplina applicabile alla controversia (sull'argomento, *cf.* Cass., Sez. L., sentenza n. 13415 del 12/12/1991), dovendo restare il sindacato di costituzionalità attribuito al giudice delle leggi anche quando è finalizzato alla tutela incidentale e di urgenza.

P.Q.M.

il Tribunale di Reggio Calabria:

a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui dispone che il prefetto "provvede" - invece che "può provvedere" - alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione ai sensi del D.Lgs. n. 159/2011 e, per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede, al comma 3, che "La persona destinataria del provvedimento di revoca non può conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi almeno tre anni" anche nel caso in cui sopravvenga, prima dello scadere tre anni, un provvedimento giurisdizionale dichiarativo della cessazione dello stato di pericolosità del medesimo soggetto;

b) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

c) dispone che, a cura della Cancelleria del Tribunale, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Reggio Calabria, 12 novembre 2019

Il Giudice: DELFINO



N. 31

Ordinanza del 15 novembre 2019 del Tribunale di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da B. A.

Circolazione stradale - Patente di guida - Soggetti sottoposti a misure di prevenzione - Previsione che il Prefetto “provvede”, anziché “può provvedere”, alla revoca della patente nei confronti di coloro che sono stati sottoposti a misure di prevenzione - Impossibilità per la persona destinataria del provvedimento di revoca di conseguire una nuova patente di guida prima che siano trascorsi almeno tre anni anche laddove sopravvenga, prima della scadenza, un provvedimento giurisdizionale dichiarativo della cessazione dello stato di pericolosità.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, commi 2 e 3.

TRIBUNALE DI REGGIO CALABRIA

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale di Reggio Calabria, in composizione monocratica, nella persona del giudice istruttore dott.ssa Lucia Delfino a scioglimento della riserva assunta in data 23 ottobre 2019 ha pronunciato la seguente ordinanza, nel procedimento, iscritto al n. 43/2019 del Registro generale contenzioso proposto da B. A., nato a.... il..., con il patrocinio dell'avv. Vincenza Corasaniti dal quale è rappresentato e difeso, giusta procura allegata al ricorso introduttivo e depositata in via telematica; ricorrente;

Contro Ministero dell'interno (c.f. n. 80014130928), in persona del Ministro in carica e della Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Reggio Calabria (c.f. n. 80009220809), in persona del prefetto in carica, rappresentati e difesi ope legis dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria; resistente;

I. Con ricorso ex art. 702-bis codice di procedura civile, il ricorrente ha impugnato il decreto prefettizio di revoca della patente di guida emesso in data 22 novembre 2018, notificato all'interessato il 4 dicembre 2019 e adottato in ragione della sottoposizione alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale per anni 2, giusta provvedimento n. 99/14 R.G.M.P., emesso dal Tribunale di Reggio Calabria in data 27 maggio 2015.

A sostegno del ricorso ha dedotto che:

a) la misura di prevenzione, sospesa e ripristinata il 28 settembre 2017, è cessata in data 3 novembre 2018, con conseguente illegittimità della sanzione accessoria della revoca della patente di guida;

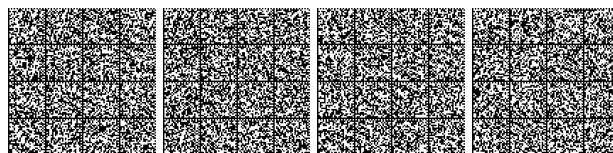
b) l'assenza di motivazione del provvedimento impugnato e di ogni valutazione sull'attualità della pericolosità sociale del destinatario sono in contrasto con il venir meno dell'«automatismo» sancito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 24 gennaio 2018;

c) il provvedimento è illegittimo per violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990.

Costitutosi in giudizio, il Ministero ha eccepito che l'integrale esecuzione della misura di prevenzione e il decorso del tempo non producono effetto alcuno sulla legittimità del provvedimento ablativo quando non sia decorso il termine di decadenza di tre anni previsto dal successivo, comma 2, secondo periodo; che una diversa interpretazione delle disposizioni contenute nell'art 120 c.d.s. sarebbe *contra legem* (richiamando all'uopo Corte costituzionale, n. 36/2016), non potendosi estendere quanto statuito dal Giudice delle leggi per la diversa ipotesi di condanna per reati in materia di stupefacenti e che non è revocabile in dubbio la natura di atto amministrativo vincolato della revoca della patente nei confronti di coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione o sicurezza.

2. La presente controversia ha ad oggetto l'impugnazione del decreto prefettizio di revoca della patente di cui sopra, emesso in ragione ed in seguito al decreto del Tribunale di Reggio Calabria di sottoposizione dell'istante alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale per anni 2, interamente eseguita alla data (22 novembre 2018) di adozione del decreto prefettizio.

Il prefetto ha fatto, dunque, applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 120 del codice della strada, commi 1 e 2: «Non possono conseguire la patente di guida, i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ad eccezione di quella di cui all'art. 2, e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti



salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi, nonché i soggetti destinatari dei divieti di cui agli articoli 75, comma 1, lettera *a*), e 75-bis, comma 1, lettera *f*), del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 per tutta la durata dei predetti divieti... (*Omissis*).

2. Fermo restando quanto previsto dall'art. 75, comma 1, lettera *a*), del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, se le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1 del presente articolo intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida. La revoca non può essere disposta se sono trascorsi più di tre anni dalla data di applicazione delle misure di prevenzione, o di quella del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati indicati al primo periodo del medesimo comma 1».

3. Come dedotto da entrambe le parti, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 22 del 9 febbraio 2018, si è pronunciata su altra fattispecie ricompresa nella norma citata, ravvisando l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» — invece che «può provvedere» — alla revoca della patente con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Occorre, quindi, interrogarsi se la pronuncia richiamata possa applicarsi, in via estensiva o per mezzo di un'interpretazione costituzionalmente orientata, alle fattispecie relative alle misure di sicurezza o di prevenzione, per come, invero, sostenuto da una parte minoritaria della giurisprudenza di merito. Ad esempio, di recente, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione prima), con la decisione pubblicata il 5 agosto 2019 (n. 01852/2019 REG.PROV.COLL.), ha affermato che «Le argomentazioni della Corte costituzionale, anche se riferite al caso specifico della condanna per reati in materia di stupefacenti, sono infatti di portata generale, potendo essere estese, nell'ambito di un'interpretazione costituzionalmente orientata, ad ogni ipotesi in cui la revoca della patente sia correlata all'avvenuta applicazione di una misura restrittiva, che sottenda valutazioni discrezionali. In particolare, i principi posti dalla Corte risultano riferibili alla revoca conseguente all'applicazione di misure di prevenzione, ai sensi dell'art. 120, comma 2, c.d.s., poiché queste ultime implicano l'esercizio di un potere discrezionale, sia con riferimento ai presupposti, sia in relazione all'individuazione della misura concretamente applicabile, secondo la disciplina posta dal decreto legislativo n. 159/2011, ed in passato, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423».

Pur condividendo e richiamando gli argomenti esposti a sostegno della lettura costituzionalmente orientata, reputa il Tribunale adito che, a tale esito, nella presente fattispecie, non possa pervenirsi in via interpretativa poiché la sentenza n. 22/2018 ha esplicitamente, interessato, soltanto, l'ipotesi di revoca del titolo di guida a seguito di condanna per reati in materia di stupefacenti (come pare ribadire la Corte costituzionale nella pronuncia n. 80/2019), approfondendo, in particolare, il profilo di irragionevolezza della disposizione in esame rispetto alla discrezionalità della parallela misura del «ritiro» della patente *ex art.* 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

4. Nel solco dell'esclusione di un'interpretazione estensiva della pronuncia d'incostituzionalità, si muove anche il Tribunale di Lecco, con l'ordinanza n. 105 del 28 gennaio 2019, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 28 del 10 luglio 2019, con la quale ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità della norma sopra citata, nella parte in cui introduce un automatismo di revoca della patente da parte dell'Autorità amministrativa in caso di sopravvenuta applicazione di una misura di sicurezza (la cui Camera di consiglio risulta, dal sito istituzionale, già fissata, in data 15 gennaio 2020). Analoga questione di costituzionalità è stata anche sollevata con ordinanza del Tribunale amministrativo regionale Marche, sez. I, n. 519 del 24 luglio 2018, (reg. ordinanza n. 163 del 2018 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 21 novembre 2018, n. 46), per ragioni di diritto condivise e che sono da intendersi qui integralmente richiamate.

Tuttavia, stante la discussa applicabilità dell'istituto della sospensione necessaria previsto dall'art. 295 del codice di procedura civile con riferimento alle pendenti «controversie» di legittimità costituzionale, è necessario ed opportuno vagliare l'incidente di costituzionalità ai sensi dell'art. 23 della legge 3 novembre 1953, n. 87, pur evidenziando la pendenza di accomunabili casi.

5. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di incostituzionalità dell'art. 120 Cds, palesemente rilevante nel presente giudizio stante il richiamo nel decreto prefettizio alla natura vincolata del contenuto del provvedimento (tanto da escludere l'obbligo di comunicare all'interessato l'avvio del procedimento *ex art.* 7, legge n. 241/1990), pare sufficiente aggiungere che, alla luce delle stesse considerazioni espresse dalla Corte costituzionale, nell'ambito del comma 2 dell'art. 120 c.d.s., è irragionevole ipotizzare la contemporanea presenza di un potere discrezionale di revoca, a fronte di condanne in materia di stupefacenti e di un potere vincolato, a fronte dell'applicazione di misure di prevenzione.



Tanto le condanne indicate, quanto le misure in questione, sottendono apprezzamenti discrezionali dell'autorità competente; sicché sarebbe priva di giustificazione una loro ipotetica diversa incidenza sul potere di revoca, in un caso divenuto discrezionale e, nell'altro, vincolato.

Con riferimento alle misure di prevenzione l'esistenza di un meccanismo automatico di revoca della patente appare irragionevole poiché viene collegato — sempre e comunque — il medesimo effetto ad una varietà di fattispecie non omogenee tra loro, che presuppongono differenti valutazioni di pericolosità del soggetto. L'art. 6 del decreto legislativo n. 159/2011 prevede, proprio in relazione alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, che essa «può essere applicata» alle persone indicate nell'art. 4, ma solo «quando siano pericolose per la sicurezza pubblica» e ciò implica valutazioni di carattere discrezionale (e, in quanto tali, motivate). L'autorità giurisdizionale stabilisce, inoltre, le prescrizioni a cui l'interessato deve attenersi per tutto il periodo di efficacia della misura.

L'automatismo previsto dall'art. 120, in raffronto alla discrezionalità prevista per coloro che hanno subito una condanna per reati in materia di stupefacenti, pare porsi in contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione.

6. Ulteriore, e per certi versi più evidente, profilo di irragionevolezza della disposizione in esame — rilevante nel presente caso — è, poi, ravvisabile nel permanere, fino alla scadenza dei tre anni, *ex* comma 3 dell'art. 120, della «revoca» amministrativa allorquando è stata previamente ed integralmente eseguita la misura di prevenzione.

Vale ancora rilevare che mentre la durata complessiva delle misure di prevenzione o di sicurezza è variabile in relazione alla pericolosità sociale del destinatario, la revoca della patente di guida ha una durata predeterminata, desumibile dal comma 3 dell'art. 120 c.d.s. che finisce per prescindere — una volta revocato il titolo abilitativo alla guida secondo l'automatismo già descritto — da ogni valutazione sulla pericolosità sociale del destinatario.

Non pare equivocabile, difatti, che con l'espressione di cui al comma 3 dell'art. 120, il legislatore abbia inteso significare che il destinatario del provvedimento di revoca può riottenere la patente solo dopo che siano «trascorsi almeno tre anni» dalla cessazione del relativo *status* (v. Consiglio di Stato, sentenza n. 1712/2016). Una tale lettura si basa sul testo del comma 1 (per il quale per tutta la durata della misura il sottoposto alla misura di prevenzione o sicurezza non può avere la patente di guida) e del comma 3 (che, altrimenti, rimarrebbe privo di significato nel caso di emanazione di una misura di prevenzione o di sicurezza avente durata inferiore e/o successivamente revocata).

7. Non essendo consentito al giudice di merito estendere gli effetti di una precedente sentenza della Corte costituzionale (sentenza n. 22 del 2018) a fattispecie analoghe e rimanendo la revoca della patente di guida a seguito della irrogazione di misure di prevenzione, espressione di attività vincolata (*cf.* Cassazione sezioni unite 14 maggio 2014, n. 10406/14, Tribunale amministrativo regionale Lazio, Roma, 1-*ter*, 17 gennaio 2018, n. 548, con conseguente affermazione della giurisdizione del giudice ordinario), è precluso l'esame delle argomentazioni addotte a sostegno dell'istanza cautelare svolta in seno al giudizio di merito, a prescindere dalla sua rituale proposizione e dalla sua generica formulazione.

Allo stato e nelle more della decisione dei riferiti incidenti di costituzionalità, difatti, non può dirsi sussistere il c.d. *fumus* della pretesa azionata sul solo presupposto della non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della disciplina applicabile alla controversia (sull'argomento, *cf.* Cassazione, Sez. L, sentenza n. 13415 del 12 dicembre 1991), dovendo restare il sindacato di costituzionalità attribuito al giudice delle leggi anche quando è finalizzato alla tutela incidentale e di urgenza.

P.Q.M.

Il Tribunale di Reggio Calabria:

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» — invece che «può provvedere» — alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono stati sottoposti a misure di prevenzione ai sensi del decreto legislativo n. 159/2011 e, per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede, al comma 3, che «La persona destinataria del provvedimento di revoca non può conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi almeno tre anni» anche nel caso in cui la misura di prevenzione, prima dello scadere dei tre anni, sia stata già eseguita o revocata a seguito della cessazione dello stato di pericolosità del destinatario;*



b) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

c) dispone che, a cura della cancelleria del Tribunale, la presente ordinanza sia comunicata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Reggio Calabria, 15 novembre 2019

Il Giudice: DELFINO

20C00055

N. 32

Ordinanza del 2 dicembre 2019 del G.I.P. del Tribunale di Tivoli sull'istanza proposta da B. K.

Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari - Omessa previsione di un regime intertemporale.

- 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. 6, comma 1, lettera b) [recte: 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).

TRIBUNALE ORDINARIO DI TIVOLI

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice dell'esecuzione, dott.ssa Sabina Lencioni,

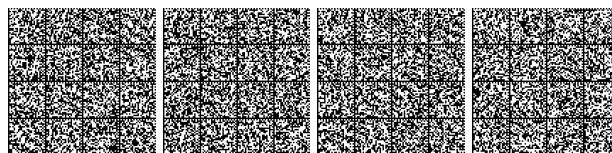
Letta l'istanza con cui il difensore di B. K., nato in il..., ha invocato, in relazione all'ordine di esecuzione emesso dalla locale Procura della Repubblica in data 26 marzo 2019, la sospensione del medesimo provvedimento, ovvero che si procedesse a sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9 codice di procedura penale, come integrato dall'art. 4-bis, legge n. 354/75 modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b) legge n. 3/2019, per contrasto con i parametri degli articoli 3, 24, 27, 11 e 117 della Costituzione;

All'esito della Camera di consiglio;

Preso atto che il PM ha espresso parere negativo.

Osserva

In via preliminare, si rileva l'assoluta inammissibilità del ricorso depositato il 4 novembre 2019 dalla Difesa di B. K., con il quale si lamenta l'erroneità del calcolo della sanzione di cui alla sentenza di patteggiamento resa da questo Gup il 16 gennaio 2019 (divenuta esecutiva il 2 febbraio 2019 e con la quale è stata applicata all'imputato la pena di anni tre di reclusione per i reati di cui all'art. 322, comma 2 del codice penale e 73 commi 1 e 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90), trattandosi, evidentemente, di doglianze che la parte avrebbe dovuto avanzare in sede di ricorso dinanzi alla Corte di cassazione.



Con il ricorso depositato il 30 maggio 2019, il condannato lamenta, invece, il fatto che l'ordine di esecuzione n. 69/2019 emesso dalla Procura della Repubblica di Tivoli in relazione alla citata sentenza di patteggiamento del 16 gennaio 2019, avrebbe dovuto essere sospeso ai sensi dell'art. 656 del codice di procedura penale, stante l'illegittimità dell'applicazione retroattiva della legge n. 3/2019, in violazione dell'art. 2 codice penale, — che ha ampliato il novero delle fattispecie criminose rientranti nella clausola di cui all'art. 4-bis legge n. 354/1975, ostativa alla concessione dei benefici indicati dal comma 1 della norma, attraendo nel suo campo di applicazione numerosi reati contro lo pubblica amministrazione, tra cui quello di cui all'art. 322 codice penale —.

In particolare, tenuto conto che la legge n. 3/2019 è entrata in vigore il 31 gennaio 2019 (dunque successivamente al provvedimento in forza della quale è stato emesso l'ordine di carcerazione impugnato); la Difesa pone un problema di successione nel tempo di leggi, in realtà insussistente, attesa la certa natura processuale delle norme previste dalla legge n. 354/1975, come tali sottoposte al principio del «*tempus regit actum*», (cfr., *ex multis*, Cass. n. 11580/2013), circostanza che impone, il rigetto dell'istanza avanzata in via principale nell'interesse di B. K. di sospensione tout court del provvedimento adottato dalla «Procura della Repubblica di Tivoli il 26 marzo 2019, specie ove si consideri che la sentenza emessa da questo Gup il 16 gennaio 2019 è divenuta esecutiva il 2 febbraio 2019, dunque successivamente all'entrata in vigore della legge n. 3/2019.

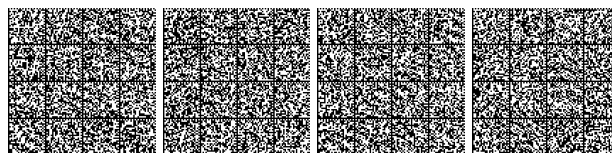
Ritiene, al contrario, questo decidente, che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3 sia degna di rilievo e non affetta da manifesta infondatezza, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, integrato dall'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui ampliando il novero dei reati cd «ostativi», ai sensi dell'art. 4-bis legge n. 354/1975, includendovi i reati contro lo pubblica amministrazione, ha mancato di prevedere un regime intertemporale.

Soccorre, in merito, la recentissima sentenza della Corte di cassazione n. 12541 del 14 marzo 2019 che, pronunciandosi su caso simile a quello che occupa e vagliando identica questione di costituzionalità in riferimento alla norma sopra citata, ha sancito 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 d'esecuzione, in quanto non più suscettibile di sospensione in forza della previsione dell'art. 656, comma 9, c.p.p.

Va difatti considerato come, secondo il disposto della lettera a) del comma 9 dell'art. 656, la sospensione dell'ordine di esecuzione della sentenza di condanna ad una pena detentiva non superiore a quattro anni (...*omissis*...) per il termine di trenta giorni al fine di consentire al condannato in stato di libertà di avanzare istanza di concessione di una delle misure alternative previste dalla legge n. 354/1975 — sospensione prevista dal comma 5 dello stesso articolo — non possa essere disposta nei confronti del condannato per i delitti di cui al citato art. 4-bis. (*Omissis*). D'altra parte non è revocabile 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 «antiformalistica» 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.

Significativa, in tal senso, è la pronuncia resa nel caso Del Rio Prada contro Spagna (del 21 ottobre 2013), là dove la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel ravvisare una violazione dell'art. 7 della Convenzione, ha riconosciuto rilevanza anche al mutamento giurisprudenziale in tema di un istituto riportabile alla liberazione anticipata prevista dal nostro ordinamento, in quanto suscettibile, di portare effetti peggiorativi, giungendo dunque ad affermare che, ai fini del rispetto del principio dell'affidamento del consociato circa la prevedibilità della sanzione penale, occorre avere riguardo non solo alla pena irrogata, ma anche alla sua esecuzione (*omissis*). Alla luce di tale approdo della giurisprudenza di Strasburgo, non parrebbe manifestamente infondata la prospettazione difensiva secondo la quale, l'avere il legislatore cambiato «le carte in tavola» senza prevedere alcuna norma transitoria, presenti tratti di dubbia 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, là dove si traduce nel passaggio — a sorpresa e dunque non prevedibile — da una sanzione patteggiata «senza assaggio di pena» ad una sanzione con necessaria incarcerazione, giusta il già rilevato operare del combinato disposto degli articoli 656, comma 9, lettera a) del codice di procedura penale e 4-bis ord.penit.

D'altronde, in precedenza, il legislatore aveva adottato disposizioni transitorie finalizzate a temperare il principio di immediata applicazione delle modifiche dell'art. 4-bis ord.penit., quali quelle contenute nell'art. 4 decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, e nell'art. 4 comma 1, legge 23 dicembre 2002, n. 279 (che inseriva i reati di cui agli articoli 600, 601 e 602 codice penale nell'art. 4-bis cit.), limitandone l'applicabilità ai soli reati commessi successivamente all'entrata in vigore della legge.



Nella suddetta pronuncia la Corte evidenziava come i delineati profili di incostituzionalità non attenessero, tuttavia, alla sentenza di patteggiamento oggetto del ricorso proposto dal ricorrente, ma piuttosto all'esecuzione della pena applicata con il medesimo provvedimento, dunque non rilevante ai fini della decisione, «potendo se del caso essere riproposta in sede di incidente d'esecuzione».

Per mera completezza — trattandosi evidentemente di valutazioni estranee alla competenza del giudice dell'esecuzione —, si evidenzia come più recentemente, con ordinanza del 18 giugno 2019, il Supremo Collegio — decidendo su ricorso avverso l'ordinanza dell'8 marzo 2019 con cui il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Como, sulla scorta delle considerazioni sopra svolte, aveva dichiarato la temporanea inefficacia dell'ordine di carcerazione emesso nei confronti del condannato per la durata di trenta giorni — ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera B della legge n. 3/2019, nella parte in cui inserisce all'art. 4-bis, comma 1 dell'ordinamento penitenziario il delitto di peculato, di cui all'art. 314 comma primo codice penale, siccome non connotato dall'accennata pericolosità dell'autore, cui appartengono, al contrario, le fattispecie di reato cd «ostative».

Tali considerazioni valgono, a parere di chi scrive, a costituire ulteriore fondamento della questione oggi sollevata, essendo evidente che la diversa «natura» dei reati contro lo PA rendeva davvero poco prevedibile il loro inserimento all'interno dell'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario, imponendo la previsione di una disciplina transitoria, in conformità ai principi costituzionali sanciti negli articoli 3, 24, 25, 27, 111 e 117 della Carta costituzionale.

P.Q.M.

Letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera b), legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui, ampliando il novero dei reati cd «ostativi», ai sensi dell'art. 4-bis legge n. 354/1975, includendovi i reati contro la pubblica amministrazione, ha mancato di prevedere un regime intertemporale, perché in contrasto con gli articoli 3, 24, 25, 27, 111, 117 della Costituzione (quest'ultimo integrato dal parametro di cui all'art. 7 CEDU) e, per l'effetto, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Manda alla cancelleria per la notifica del provvedimento alle parti, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Tivoli, 29 novembre 2019

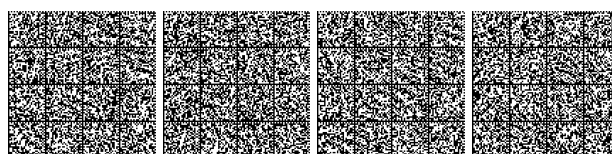
Il Giudice: LENCIONI

20C00056

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-010) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

