

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 29

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

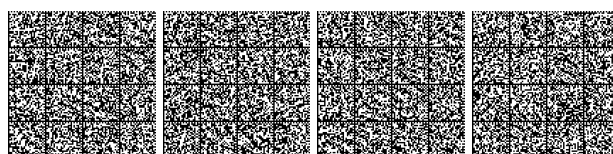
PARTE PRIMA

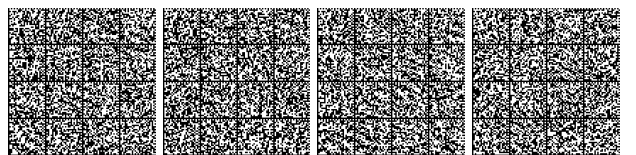
Roma - Mercoledì, 15 luglio 2020

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. **141.** Sentenza 10 giugno - 8 luglio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Procedimento amministrativo - Norme della Regione Toscana - Acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) - Obbligo limitato ai provvedimenti di importo pari o superiore ad euro 5.000,00 - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.
 – Legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17, art. 1, comma 1, sostitutivo del comma 1 dell'art. 49-*bis* della legge della Regione Toscana 23 luglio 2009, n. 40.
 – Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *e*)..... *Pag.* 1
- N. **142.** Sentenza 26 maggio - 8 luglio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte e tasse - Società - Cancellazione dal registro delle imprese - Differimento quinquennale degli effetti dell'estinzione societaria con riguardo ai soli rapporti con l'amministrazione finanziaria - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri creditori sociali ed eccesso di delega - Non fondatezza delle questioni.
 – Decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175, art. 28, comma 4.
 – Costituzione, artt. 3 e 76. *Pag.* 6
- N. **143.** Sentenza 23 giugno - 8 luglio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Misure per il contenimento della spesa regionale - Riduzione alla metà dei gettoni di presenza spettanti ai componenti di Commissioni e Comitati nominati dalla Regione - Restrizione della misura, in precedenza estesa anche ai vertici delle Aziende, Agenzie, Enti collegati a qualsiasi titolo alla Regione e agli emolumenti da essi percepiti - Denunciata violazione del principio di equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e dei principi fondamentali statali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.
 – Legge della Regione Calabria 25 giugno 2019, n. 30, intero testo.
 – Costituzione, artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 117, terzo comma..... *Pag.* 12
- N. **144.** Sentenza 11 giugno - 10 luglio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Ambiente - Norme della Regione Siciliana - Piani di cattura o di abbattimento della fauna selvatica - Possibile utilizzo dei cacciatori residenti nel territorio del parco - Estensione anche nel restante territorio regionale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale parziale.
Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Siciliana - Demanio marittimo - Disciplina transitoria per il rilascio di nuove concessioni mediante procedure di evidenza pubblica e per il rilascio in forma semplificata di autorizzazioni di durata breve - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia della concorrenza e del buon andamento della pubblica amministrazione - Inammissibilità delle questioni.



Imposte e tasse - Norme della Regione Siciliana - Agevolazioni fiscali in favore di strutture marina resort e dedicate alla nautica da diporto - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia della concorrenza e del buon andamento della pubblica amministrazione - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1, artt. 24, 25 e 33.
- Costituzione, artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettere *s*) ed *e*). Pag. 16

N. 145. Sentenza 26 maggio - 10 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Controversie insorte tra i genitori in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale - Sanzione amministrativa pecuniaria a carico del genitore che compia gravi inadempienze o atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità di affidamento (nel caso di specie: mancato adempimento degli obblighi di mantenimento) - Ritenuta natura penale della sanzione - Denunciata violazione del principio convenzionale del "ne bis in idem", anche come elaborato dalla giurisprudenza della Corte EDU - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Sanzioni amministrative - Controversie insorte tra i genitori in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale - Sanzione amministrativa pecuniaria a carico del genitore che compia gravi inadempienze o atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità di affidamento (nel caso di specie: mancato adempimento degli obblighi di mantenimento) - Ritenuta natura penale della sanzione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di tassatività e determinatezza della pena, nonché di uguaglianza - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura civile, art. 709-ter, secondo comma, numero 4).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 25, secondo comma, e 117, primo comma; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4. Pag. 27

N. 146. Sentenza 19 giugno - 10 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Straniero extracomunitario - Reddito di inclusione (ReI) - Requisiti richiesti - Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - Denunciata irragionevolezza e discriminazione tra cittadini e stranieri, nonché violazione dei principi a tutela della famiglia e di quelli, anche convenzionali, relativi all'assistenza sociale - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, art. 3, comma 1, lettera *a*), numero 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 31, 38 e 117 Cost.; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20, 21, 33 e 34. Pag. 38

N. 147. Ordinanza 26 maggio - 10 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione mediante ruoli - Definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016 (c.d. rottamazione delle cartelle) - Applicabilità anche ai carichi affidati anteriormente al 2000 - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento tra contribuenti e violazione del principio della capacità contributiva - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, nella legge 1º dicembre 2016, n. 225, art. 6.
- Costituzione, artt. 3 e 53. Pag. 46



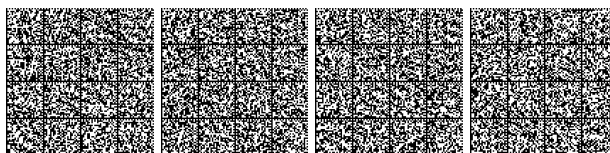
- N. 148. Ordinanza 26 maggio - 10 luglio 2020
Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Parlamento - Immunità parlamentari - Opinioni espresse da un senatore per le quali è pendente processo penale - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri promosso dal Tribunale di Torino - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Ammissibilità del ricorso.
- Deliberazione del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019 (Doc. IV-ter, n. 1).
 - Costituzione, art. 68, primo comma. Pag. 50
- N. 149. Sentenza 9 giugno - 13 luglio 2020
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Diritto d'autore - Liberalizzazione della gestione collettiva dei diritti d'autore - Estensione dell'attività di intermediazione, in precedenza riservata alla Società italiana degli autori ed editori (SIAE), ad altri organismi di gestione collettiva - Novella introdotta da decreto-legge - Denunciata carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, nonché mancanza di organicità rispetto alle finalità del decreto - Non fondatezza delle questioni.
- Decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172, art. 19.
 - Costituzione, art. 77, secondo comma. Pag. 52

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 85. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Venezia del 5 giugno 2019
Imposte e tasse - Riscossione - Remunerazione del servizio - Imposizione a carico del debitore di un aggio percentuale pari al 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo o al 9 per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora, a seconda che il pagamento avvenga o meno entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella.
- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 17 [comma 1, nel testo sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2]. Pag. 65
- N. 86. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Palermo del 7 ottobre 2019
Assistenza e solidarietà sociale - Reddito di cittadinanza - Sospensione dell'erogazione del beneficio nei confronti del beneficiario o richiedente a cui è applicata una misura cautelare personale.
- Legge 28 marzo 2019, n. 26 [*recte*: Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26], art. 7-ter, comma 1. Pag. 74
- N. 87. Ordinanza del Tribunale di Trieste del 16 gennaio 2020
Spese di giustizia - Eredità giacente attivata d'ufficio - Compenso del curatore - Anticipazione erariale ove la procedura sia stata attivata d'ufficio, non vi siano eredi accettanti e l'eredità sia incapiente - Omessa previsione.
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 148. Pag. 80



- N. **88.** Ordinanza della Corte di cassazione del 15 gennaio 2020
Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Emilia-Romagna - Disposizioni regionali in materia di espropri - Edificabilità legale - Determinazione dell'entità dell'indennità di esproprio - Possibilità legale di edificare nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dallo strumento di pianificazione generale (P.S.C.).
 - Legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri), art. 20, comma 1. Pag. 84
- N. **89.** Ordinanza del Tribunale di Torino del 5 febbraio 2020
Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Previsione che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità nel caso del reato di cui all'art. 337 cod. pen. quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni.
 - Codice penale, art. 131-*bis*, secondo comma, ultimo periodo. Pag. 92
- N. **90.** Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Cosenza del 12 febbraio 2020
Processo penale - Misure cautelari personali - Revoca e sostituzione delle misure - Revoca della custodia cautelare e applicazione della misura di sicurezza del ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) - Previsione, secondo costante interpretazione, del previo parere del pubblico ministero.
 - Codice di procedura penale, art. 299, comma 3-*bis*.
Processo penale - Misure cautelari personali - Estinzione delle misure per effetto della pronuncia di determinate sentenze - Previsione che il giudice provvede a norma dell'art. 312 cod. proc. pen. se l'imputato si trova in stato di custodia cautelare e con la sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere è applicata la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario.
 - Codice di procedura penale, art. 300, comma 1 [*recte*: comma 2].
Misure di sicurezza - Ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) - Previsione, nel caso di proscioglimento per infermità psichica, del ricovero per un tempo non inferiore a due anni.
 - Codice penale, art. 222, primo comma. Pag. 102



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 141

Sentenza 10 giugno - 8 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Procedimento amministrativo - Norme della Regione Toscana - Acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) - Obbligo limitato ai provvedimenti di importo pari o superiore ad euro 5.000,00 - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17, art. 1, comma 1, sostitutivo del comma 1 dell'art. 49-*bis* della legge della Regione Toscana 23 luglio 2009, n. 40.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *e*).

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. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-20 giugno 2019, depositato in cancelleria il 24 giugno 2019, iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2019.

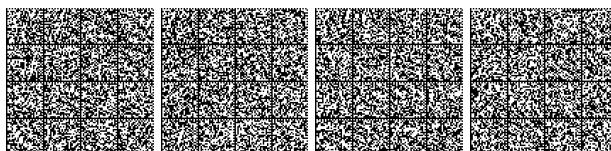
Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito il Giudice relatore Giancarlo Coraggio ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 9 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 17-20 giugno 2019, depositato il successivo 24 giugno, iscritto al n. 73 del reg. ric. 2019, ha impugnato l'art. 10, comma 4 (*recte*: l'art. 1, comma 1), della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico



di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009), che ha sostituito il comma 1 dell'art. 49-bis della legge della Regione Toscana 23 luglio 2009, n. 40 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

2.- La norma impugnata prevede che «La Regione acquisisce il documento unico di regolarità contributiva (DURC) prima del provvedimento di concessione e nelle fasi della liquidazione di ogni tipologia di contributi, benefici, sovvenzioni, di importo pari o superiore ad euro 5.000,00, effettuati con risorse regionali, a qualsiasi titolo e a favore di qualsiasi soggetto tenuto ad obblighi contributivi».

Ad avviso della difesa dello Stato l'esenzione, ancorché limitata alla concessione di benefici economici di lieve entità, confliggerebbe con la disciplina statale che, invece, a tal fine richiede il possesso, senza alcuna limitazione, del DURC.

3.- A sostegno dell'impugnazione, il ricorrente richiama le seguenti disposizioni statali:

- art. 10, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248, che stabilisce: «Per accedere ai benefici ed alle sovvenzioni comunitari le imprese di tutti i settori sono tenute a presentare il documento unico di regolarità contributiva di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266»;

- art. 1, comma 553, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», che prevede: «Per accedere ai benefici ed alle sovvenzioni comunitarie per la realizzazione di investimenti, le imprese di tutti i settori sono tenute a presentare il documento unico di regolarità contributiva di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266»;

- art. 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», che sancisce: «A decorrere dal 1° luglio 2007, i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge [...]»;

- art. 31, comma 8-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, che stabilisce: «Alle erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere, compresi quelli di cui all'articolo 1, comma 553, nella legge 23 dicembre 2005, n. 266, da parte di amministrazioni pubbliche per le quali è prevista l'acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC), si applica il comma 3 del presente articolo».

4.- In sostanza, argomenta il ricorrente, in ragione della richiamata normativa statale, tutte le ipotesi di erogazione di risorse pubbliche richiedono, inderogabilmente e senza esenzioni legate a limiti di importo, il possesso in capo al beneficiario del DURC.

Ciò, poiché la regolarità contributiva assicurata ai lavoratori costituisce requisito essenziale di corretto esercizio dell'impresa.

L'ordinamento non tollera che possano competere operatori che quell'onere osservano e operatori che lo violano, in quanto ciò sarebbe lesivo di una sana concorrenza.

La deroga prevista dalla legge regionale, quindi, inciderebbe illegittimamente sugli obblighi previsti dalla legge statale, in particolare nel caso di fruizioni di benefici e sovvenzioni comunitarie.

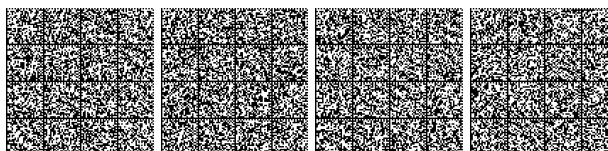
Né rileva la provenienza della provvista, che può essere regionale, statale o comunitaria, dovendo trovare applicazione il principio, che deve essere valido su tutto il territorio nazionale, che chiunque acceda a benefici pubblici, di qualsiasi entità, deve essere in regola con gli obblighi contributivi.

Ponendo sullo stesso piano imprese regolari e imprese irregolari, la disposizione in argomento violerebbe pertanto la "tutela della concorrenza", materia di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

5.- In data 25 luglio 2019, si è costituita la Regione Toscana resistendo all'impugnazione in quanto non sussisterebbe nella normativa nazionale la previsione dell'acquisizione obbligatoria del DURC per la concessione di qualsiasi contributo.

Il DURC, sostiene la resistente, è sempre obbligatorio nelle procedure pubbliche di opere, servizi e forniture. Per le erogazioni di sovvenzioni, contributi sussidi, ausili finanziari, invece, deve essere acquisito quando ciò è previsto da specifiche disposizioni normative, come sancito dall'art. 10, comma 7, del d.l. n. 203 del 2005, come convertito, dall'art. 1, comma 553, della legge n. 266 del 2005, e dall'art. 1, comma 1175, della legge n. 296 del 2006.

Invece, l'art. 31, comma 8-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, condiziona l'acquisizione del DURC ad una specifica previsione normativa.



La Regione ricorda che la legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 1 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009), che ha introdotto l'art. 49-*bis* nella legge reg. Toscana n. 40 del 2009, ha esteso l'obbligo di presentazione del DURC a tutti i casi di concessione dei contributi.

Nel preambolo della legge reg. Toscana n. 1 del 2019 si precisa che «Le pubbliche amministrazioni devono acquisire il documento unico di regolarità contributiva (DURC), tra l'altro, per tutti i contratti pubblici, per la gestione di servizi ed attività pubbliche in convenzione o concessione, per i lavori privati in edilizia soggetti al rilascio di permesso di costruire o a denuncia inizio attività, per finanziamenti e sovvenzioni per la realizzazione di investimenti previsti dalla normativa comunitaria o da normative specifiche, anche regionali» e che «La normativa nazionale in materia di regolarità contributiva è spesso integrata da leggi regionali che individuano ulteriori fasi o particolari motivazioni che rendono necessario acquisire il DURC. Permangono difformità applicative sull'acquisizione del DURC in alcuni casi di contributi regionali per i quali l'obbligo non è previsto dalla normativa nazionale ed è quindi necessario stabilire in via generale l'obbligo della relativa verifica».

Assume la Regione Toscana che la norma impugnata, nel sostituire il comma 1 dell'art. 49-*bis* della legge regionale n. 40 del 2009, ha ribadito tale obbligo prevedendo una diversa modalità di controllo per i contributi inferiori ad euro 5.000,00.

Ciò emerge dal preambolo della legge reg. Toscana n. 17 del 2019 che sancisce: «In sede di prima applicazione delle disposizioni dell'articolo 49-*bis*, inserito nella l.r. 40/2009 dalla l.r. 1/2019, si è resa evidente l'esigenza di eliminare le difformità applicative sull'acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) in alcuni casi di contributi regionali per i quali l'obbligo non è previsto dalla normativa nazionale, come del resto si evinceva dal preambolo della citata l.r. 1/2019. Per i procedimenti contributivi, inoltre, è apparso congruo limitare l'applicazione della vigente disposizione dell'articolo 49-*bis* ai contributi d'importo pari o superiore ad euro 5.000,00».

Nel medesimo preambolo ricorda la Regione, è stato inoltre stabilito: «Restano comunque fermi, al di sotto di tale importo, per i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi contributivi per il personale dipendente, i controlli a campione sulle relative dichiarazioni di regolarità, ai sensi della vigente normativa statale e regionale».

La norma impugnata, pertanto, non avrebbe ridotto l'ambito di applicazione della disciplina statale, ma avrebbe esteso anche ai contributi erogati con risorse regionali l'obbligo di acquisizione del DURC.

Assume la Regione Toscana che, come integrata dal preambolo, la norma impugnata si limiterebbe ad introdurre una misura di semplificazione procedurale secondo la quale, per i contributi di importo esiguo, la verifica della regolarità della posizione contributiva dei soggetti beneficiari, da parte della Regione, è riservata ad una fase successiva di controllo.

Non vi sarebbe la violazione della disciplina statale, in quanto il campo di applicazione della norma è costituito esclusivamente dai contributi benefici e sovvenzioni finanziati con risorse regionali, per i quali l'obbligo di acquisizione del DURC non è previsto da norme nazionali.

Non sarebbe, pertanto, fondata la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ed infatti, conclude Regione resistente, la situazione antecedente alle disposizioni regionali consentiva, fuori dalla casistica della normativa nazionale o comunitaria, la concessione di contributi, benefici o sovvenzioni senza alcuna verifica sulla regolarità del DURC.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 10, comma 4 (*recte*: l'art. 1, comma 1), della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009), che ha sostituito il comma 1 dell'art. 49-*bis* della legge della Regione Toscana 23 luglio 2009, n. 40 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

2.- Il ricorrente a sostegno della censura invoca, quali norme interposte, le seguenti disposizioni: art. 10, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248; art. 1, comma 553, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)»; l'art. 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»; art. 31, comma 8-*bis*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98.



3.- Con la legge reg. Toscana n. 40 del 2009, e le successive modifiche, la Regione ha adottato misure per la semplificazione dell'attività amministrativa e per l'accesso civico e la trasparenza, nonché di adeguamento alle novità apportate nel tempo alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

4.- L'art. 49-*bis* della legge reg. Toscana n. 40 del 2009 è stato poi introdotto dalla legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 1 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009).

Nel testo originario il comma 1 stabiliva «La Regione acquisisce il documento unico di regolarità contributiva (DURC) prima del provvedimento di concessione e nelle fasi della liquidazione di ogni tipologia di contributi, benefici, sovvenzioni effettuato a qualsiasi titolo ed a favore di qualsiasi soggetto tenuto ad obblighi contributivi».

Nella relazione alla relativa proposta di legge regionale (atto n. 324 del 2018), veniva affermato che, poiché «permano difformità applicative sull'acquisizione del DURC in alcuni casi di contributi regionali per i quali l'obbligo non è previsto dalla normativa nazionale», era necessario «stabilire in via generale l'obbligo della relativa verifica».

5.- La norma impugnata ha sostituito il comma 1 dell'art. 49-*bis* della legge n. 40 del 2009 con il seguente testo «La Regione acquisisce il documento unico di regolarità contributiva (DURC) prima del provvedimento di concessione e nelle fasi della liquidazione di ogni tipologia di contributi, benefici, sovvenzioni, di importo pari o superiore ad euro 5.000,00, effettuati con risorse regionali, a qualsiasi titolo e a favore di qualsiasi soggetto tenuto ad obblighi contributivi».

6.- Dunque, rispetto al testo originario, che a causa della più generale formulazione già ricomprendeva anche le risorse regionali, la novella ha limitato l'acquisizione del DURC alle erogazioni effettuate con risorse regionali di importo pari o superiore ad euro 5.000,00.

7.- Nell'intenzione del legislatore regionale tale limitazione sarebbe stata bilanciata dalla previsione che, comunque, anche al di sotto di tale importo, rimaneva il controllo a campione sulle relative dichiarazioni di regolarità, ai sensi della vigente normativa statale e regionale, come si legge nella relazione alla proposta di legge regionale (atto n. 346 del 2019).

Ed infatti, al punto 1 del testo originario del considerato del preambolo della legge reg. Toscana n. 17 del 2019, il legislatore regionale aveva stabilito: «Restano comunque fermi, al di sotto di tale importo, per i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi contributivi per il personale dipendente, i controlli a campione sulle relative dichiarazioni di regolarità, ai sensi della vigente normativa statale e regionale».

Il riferimento ai controlli a campione sulle dichiarazioni, nella sostanza, richiamava la disciplina delle dichiarazioni sostitutive rese ai sensi del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)», secondo cui (art. 46, comma 1, lettera p), «[l'] assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto», è comprovato con dichiarazioni sostitutive di certificazioni, anche contestuali all'istanza, con l'aggiunta che sulla veridicità delle dichiarazioni le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione in misura proporzionale al rischio e all'entità del beneficio, e nei casi di ragionevole dubbio (art. 71 del medesimo d.P.R.).

8.- A questo proposito è significativo che nella propria difesa, la Regione Toscana, a sostegno della conformità a Costituzione della norma impugnata, richiami l'attenzione di questa Corte sul contenuto del preambolo sopra riportato; senonché, dopo la proposizione del ricorso dello Stato, l'art. 33, comma 1, della legge della Regione Toscana 23 dicembre 2019, n. 80 (Legge di stabilità per l'anno 2020), ha soppresso la frase contenuta nel punto 1 del preambolo della legge reg. Toscana n. 17 del 2019, per cui il testo vigente non prevede più alcun riferimento al controllo a campione.

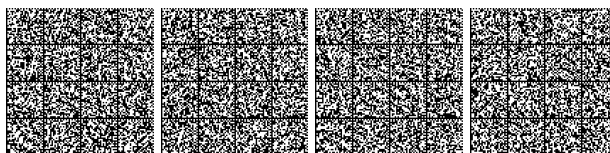
8.1.- E se è pur vero che la novella che ha interessato il preambolo non incide sui termini della questione, tuttavia viene meno un elemento di lettura della disposizione impugnata, atteso che nella giurisprudenza di questa Corte più volte il preambolo ha assunto rilievo come fattore che consente di chiarire le finalità e/o lo scopo, delle disposizioni che vengono in esame (sentenze n. 247 e n. 233 del 2019, n. 137 e n. 127 del 2018, n. 157 del 2017).

9.- Il ricorrente prospetta che le disposizioni interposte richiamate siano espressione di una previsione di carattere generale riconducibile alla materia della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

10.- La questione è fondata.

11.- Non vi è dubbio che l'esigenza di salvaguardia si presenti con particolare evidenza nella disciplina dei contratti pubblici: qui il corretto adempimento degli obblighi contributivi costituisce misura di garanzia della tutela della concorrenza «nel mercato» (art. 80 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Codice dei contratti pubblici»).

12.- Tuttavia questa Corte ha avuto modo di affermare che «la nozione di “concorrenza” di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo [...]. Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato



a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi [...]» (sentenze n. 137 e n. 83 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 125 del 2014).

Con particolare riferimento alla disciplina degli aiuti pubblici - o meglio delle deroghe al divieto di aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno - si è poi ritenuto che essa rientri nell’accezione dinamica di concorrenza, la quale contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali (citata sentenza n. 83 del 2018).

13.- Ebbene, la disposizione impugnata, pur riferendosi testualmente alle risorse regionali, non esclude che l’esenzione possa incidere su settori in cui il legislatore nazionale ritiene indispensabile assolvere l’obbligo di presentazione del DURC. In particolare l’esenzione potrebbe scattare anche quando si tratti di “lavoro e legislazione sociale”, settore in cui, con giustificato rigore, si impone sempre la presentazione del DURC, nonché allorquando il beneficio sia, sì, finanziato dalla Regione, ma con il concorso di contributi europei, così entrando in conflitto con il d.l. n. 203 del 2005, come convertito, e con la legge n. 266 del 2005, che, in presenza di tali contributi, esigono sempre la presentazione del documento.

14.- In sostanza, se non è corretto ritenere, come fa l’Avvocatura dello Stato, l’esistenza di un principio generale di obbligo di presentazione del DURC, deve però riconoscersi che non è compatibile con l’istituto, come modellato dalla legislazione statale, una disciplina che trovi nel dato quantitativo il suo unico punto di riferimento, prescindendo, dalla tutela di valori di particolare sensibilità sociale.

15.- Si aggiunga, in una prospettiva più generale, che la finalità perseguita dall’istituto, e che evidentemente è quella della tutela del lavoro regolare e della salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza, - con evidenti riflessi sulla tutela della concorrenza - induce a considerare di gran lunga prevalente tale profilo sostanziale rispetto al modesto onere amministrativo che ne scaturisce.

È piuttosto da rilevare che questo modo di esercizio della funzione legislativa, alluvionale e contraddittorio (tre leggi regionali nell’arco dell’anno 2019), è foriero di incertezze applicative e di contenzioso, e costituisce un onere amministrativo, questo, sì, inaccettabile.

16.- Pertanto deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge reg. Toscana n. 17 del 2019, che ha sostituito il comma 1 dell’art. 49-*bis* della legge reg. Toscana n. 40 del 2009.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009).

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

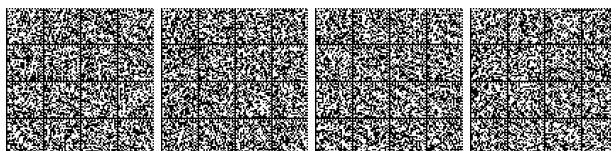
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l’8 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 142

Sentenza 26 maggio - 8 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Società - Cancellazione dal registro delle imprese - Differimento quinquennale degli effetti dell'estinzione societaria con riguardo ai soli rapporti con l'amministrazione finanziaria - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri creditori sociali ed eccesso di delega - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175, art. 28, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 76.

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. 28, comma 4, del decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175 (Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Benevento nel procedimento vertente tra G. L. in proprio e quale ex socio unico, ex amministratore ed ex liquidatore della TRE ELLE srl e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Benevento, con ordinanza del 13 marzo 2019, iscritta al n. 142 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Franco Modugno nella camera di consiglio del 26 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 13 marzo 2019 (r. o. n. 142 del 2019), la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Benevento ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 del decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175 (Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata), in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione.

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 28 del citato d.lgs. n.175 del 2014, il quale, nel disporre che «[a]i soli fini della validità e dell'efficacia degli atti di liquidazione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi e contributi, sanzioni e interessi, l'estinzione della società di cui all'articolo 2495 del codice civile ha effetto



trascorsi cinque anni dalla richiesta di cancellazione del Registro delle imprese», differirebbe l'efficacia dell'estinzione della società con riguardo ai soli rapporti con l'amministrazione finanziaria e farebbe rivivere per un lungo lasso di tempo un soggetto estinto.

Così operando, la norma, per un verso, determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra l'amministrazione finanziaria e gli altri creditori sociali e, per l'altro, sarebbe affetta da eccesso di delega, trattandosi di intervento che eccede dal perimetro delle misure finalizzate all'eliminazione degli adempimenti superflui o di scarsa utilità, previste dalla delega conferita dalle Camere con l'art. 7 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita).

1.1.- La CTP di Benevento premette che la vicenda trae origine dal contenzioso tributario tra l'Agenzia delle Entrate e la società TRE ELLE srl, la quale, a seguito della chiusura della procedura di liquidazione volontaria, chiedeva la cancellazione dal registro delle imprese in data 5 agosto 2017, cancellazione successivamente eseguita in data 22 agosto 2017.

L'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Benevento notificava alla suindicata società in data 7 dicembre 2017, successivamente quindi all'avvenuta cancellazione della stessa dal registro delle imprese, alcuni avvisi con cui venivano accertati per i periodi di imposta 2013 e 2014 maggiori tributi a titolo di imposta sui redditi delle società (IRES), imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e imposta sul valore aggiunto (IVA), oltre a sanzioni e interessi.

1.2.- In fatto, il giudice *a quo* riporta che, con ricorso depositato in data 14 febbraio 2018, G. L., sia in proprio sia in quanto ex socio, ex amministratore ed ex liquidatore della società TRE ELLE srl, faceva valere la nullità degli avvisi, in quanto emessi in epoca successiva alla cancellazione della società dal registro delle imprese e, quindi, nei confronti di un soggetto giuridico inesistente.

1.3.- In punto di rilevanza, la Commissione tributaria provinciale di Benevento deduce che, in caso di accoglimento della questione, e in linea con la giurisprudenza di legittimità formatasi precedentemente all'introduzione della norma censurata, dovrebbe considerarsi nullo l'avviso di accertamento, in quanto notificato alla società successivamente alla cancellazione della stessa dal registro delle imprese.

1.4.- Sulla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* rileva che differire l'efficacia dell'estinzione della società con riguardo ai soli rapporti con l'amministrazione finanziaria, facendo rivivere per un lungo lasso di tempo un soggetto estinto, determina una ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri creditori sociali. Riguardo a questi ultimi, infatti, l'estinzione della società coincide con la sua cancellazione dal registro delle imprese e risulta irrilevante l'esistenza di eventuali debiti societari, rapporti non definiti o procedimenti ancora pendenti.

1.5.- Sotto altro profilo, il legislatore delegato sarebbe incorso anche in un eccesso di delega, in quanto la scelta di rendere inefficace nei confronti dell'amministrazione finanziaria l'intervenuta estinzione di un soggetto giuridico non potrebbe farsi rientrare tra le misure finalizzate all'eliminazione degli adempimenti superflui o di scarsa utilità, ai quali, invece, faceva riferimento la delega contenuta nell'art. 7 della legge n. 23 del 2014, richiamato dallo stesso d.lgs. n. 175 del 2014.

1.6.- Il giudice *a quo* rileva che dubbi analoghi sarebbero stati espressi anche dalla Corte di cassazione, sezione quinta, sentenza 24 aprile 2015, n. 6743, che tuttavia avrebbe omissis, a parere del rimettente, di sollevare questione di legittimità costituzionale in ragione della ritenuta inapplicabilità, *ratione temporis*, alla fattispecie di causa dell'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2014.

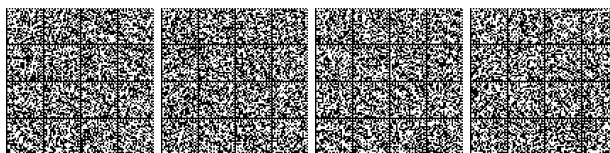
1.7.- Ritiene da ultimo il rimettente che «la norma in questione [non] appare prestarsi, per il chiaro tenore letterale, ad interpretazioni costituzionalmente orientate».

2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

2.1.- Con riferimento al profilo di incostituzionalità per violazione del principio di uguaglianza, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che la «“sopravvivenza fiscale” della società» consente al fisco di «provvedere al recupero del proprio credito, in maniera uniforme a quanto previsto per le società che non abbiano richiesto la propria cancellazione».

Secondo la difesa statale, infatti, in assenza della norma censurata, i termini previsti dalla normativa civilistica sarebbero così stringenti da impedire, di fatto, o, comunque sia, da rendere eccessivamente gravosa, l'attività di controllo prevista dalla normativa fiscale.

Del resto, la discrasia tra la normativa civilistica e quella tributaria sarebbe da imputare alle diverse finalità che la prima si prefigge rispetto alla seconda, «come sembra confermare la stessa relazione illustrativa al decreto semplificazioni».



In altri termini, la norma sottoposta a scrutinio di costituzionalità sarebbe per l'amministrazione finanziaria necessaria per svolgere, «nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione, le ordinarie attività a cui la stessa è demandata».

Al riguardo la difesa statale rileva come, prima che venisse adottato l'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2014, l'amministrazione finanziaria si trovava spesso nella situazione di dover concentrare le proprie attività di controllo in un tempo assai ridotto, rispetto a quello ordinariamente previsto per le imprese in attività, tanto che tale «situazione determinava di fatto una differenza ingiustificata di trattamento di situazioni simili».

A supporto di tale affermazione, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda come il termine previsto per la presentazione delle dichiarazioni ai fini delle imposte dirette, pari all'ultimo giorno del nono mese successivo alla chiusura della liquidazione stessa o, nel caso sia prescritto in via telematica, al deposito del bilancio finale di liquidazione, va di là dal termine previsto dalla normativa civilistica per la cancellazione dal registro delle imprese. In assenza della norma censurata, pertanto, l'amministrazione finanziaria avrebbe un lasso di tempo ridotto per effettuare nei tempi prescritti i necessari controlli, e tali attività ricadrebbero, comunque sia, «in un momento successivo alla presentazione della dichiarazione, e quindi a società presumibilmente ormai estinta».

La norma censurata ha, pertanto, uniformemente disciplinato situazioni simili, poiché ha equiparato l'attività amministrativa di controllo dell'operato delle imprese in stato di liquidazione a quella riguardante le altre società, così rimuovendo - come, del resto, risulterebbe anche dalla relazione illustrativa al decreto semplificazioni - la disparità di trattamento che era invece determinata dall'applicazione della disciplina civilistica.

In aggiunta, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che la concentrazione dei controlli e delle eventuali azioni di recupero, determinata dai termini previsti dalla disciplina civilistica, avrebbe comportato un dispendio di risorse non sempre giustificato, con «evidenti effetti anche sull'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa». A tal fine, pertanto, la normativa censurata impedirebbe, in punto di fatto, che la pretesa creditoria dell'amministrazione finanziaria sia convogliata solo verso una parte dei contribuenti, in violazione del principio di cui all'art. 53 Cost.

2.2.- Riguardo alla violazione dell'art. 76 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato, rileva come, dal combinato disposto degli artt. 1, comma 1, lettera c) e 7, comma 1, lettera b), della legge n. 23 del 2014, il Governo sia «stato delegato a provvedere alla "revisione degli adempimenti che risultino di scarsa utilità"», anche mediante «la "definizione di una disciplina unitaria degli atti dell'amministrazione finanziaria"».

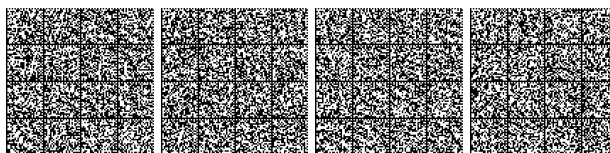
A questi fini sarebbe stato introdotto l'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2014, il quale si riferisce ad un istituto civilistico, ossia l'estinzione automatica dopo la cancellazione della società dal registro delle imprese, la cui efficacia sarebbe di ostacolo all'attività di controllo e accertamento dell'amministrazione tributaria e, pertanto, «ben peggiore che una mera scarsa utilità».

Rileva, infatti, la difesa dello Stato che gli obiettivi posti dalla delega riguarderebbero non soltanto la riduzione e l'eliminazione degli adempimenti superflui a carico dei contribuenti, ma in generale «il raggiungimento di un sistema fiscale più equo, trasparente ed orientato alla crescita attraverso il perseguimento di una maggiore coerenza ed uniformità dell'esercizio dei poteri tributari».

In questa prospettiva, l'art. 28 del d.lgs. n. 175 del 2014 rispetterebbe tutti gli obiettivi fissati dalla legge di delega, poiché detterebbe una serie di previsioni finalizzate, sia alla semplificazione di alcuni oneri amministrativi a carico delle imprese, in linea con quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lettera b) e dall'art. 7, comma 1, lettere a) e b) della legge n. 23 del 2014, sia alla razionalizzazione di alcuni strumenti di contrasto ai fenomeni di frode ed evasione fiscale, in linea con quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lettere a) e c) della medesima legge. Su questa linea si collocano le previsioni, di cui ai commi 4 e 5 della disposizione censurata, con le quali si prevede un rafforzamento, rispetto alla previgente disciplina, dei poteri a disposizione dell'amministrazione finanziaria nei confronti delle imprese che hanno formalmente concluso la procedura di liquidazione.

Con specifico riguardo all'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2014, si rileva come esso persegua una duplice finalità: per un verso, consente la pianificazione e il potenziamento delle attività di recupero e controllo delle società in liquidazione, seguendo le stesse modalità e tempistiche previste per le altre imprese; per l'altro, salvaguarda le stesse società cancellate dal registro delle imprese, le quali non vengono così gravate dalle attività di controllo e recupero che subirebbero nella fase di chiusura della liquidazione.

2.3.- Aggiunge l'Avvocatura generale dello Stato che la norma censurata, permettendo, peraltro, all'amministrazione di rivolgersi direttamente alla società cancellata e non al liquidatore, a titolo risarcitorio, e ai soci, nei limiti del ricevuto, solleva gli uffici finanziari dall'onere della prova sul nesso tra il mancato pagamento del tributo e il pagamento di crediti non tributari di grado inferiore da parte del liquidatore o l'assegnazione di bene ai soci in dispetto dall'obbligo tributario. In tal modo, dunque, la norma ripristinerebbe una situazione di parità tra l'amministrazione e il contribuente, «la cui decisione di cancellarsi determin[erebbe] altrimenti l'insorgere di oneri particolarmente gravosi in funzione del recupero del credito».



2.4.- In conclusione, la difesa statale pone in evidenza come la prospettata interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata sarebbe non irragionevole, poiché attraverso essa risulterebbe che, così interpretato, l'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2014, non solo garantirebbe il rafforzamento delle attività di controllo e recupero fiscale, ma, ribadisce l'Avvocatura, avrebbe altresì una duplice finalità.

Per un verso, equiparerebbe il trattamento fiscale delle società in liquidazione a quello previsto dalla legge per le altre società, in quanto la disciplina disposta dall'art. 2495, secondo comma, cod. civ., funzionale a garantire in tempi brevi e certi la realizzazione degli effetti della cancellazione dal registro delle imprese, renderebbe di difficile realizzazione i controlli e le azioni di recupero fiscale, regolati dalle disposizioni che ne prevedono lo sviluppo e, a volte, l'avvio in tempi successivi a quelli previsti dalla disciplina civilistica dell'estinzione delle società. Per l'altro, razionalizzerebbe il trattamento fiscale delle società in stato di liquidazione in linea con i principi e i criteri direttivi stabiliti dalla legge n. 23 del 2014, così evitando particolari turbative ai contribuenti, conseguenti alla necessaria concentrazione dei controlli nel periodo ordinario di scioglimento e liquidazione della società, con «evidenti effetti benevoli anche in termini di semplificazione, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa».

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Benevento (ordinanza r. o. n. 142 del 2019) censura l'art. 28 del decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175 (Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata), sebbene i dubbi di legittimità costituzionale riguardino, invero, il solo comma 4 del citato art. 28, il quale prevede che, «[a]i soli fini della validità e dell'efficacia degli atti di liquidazione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi e contributi, sanzioni e interessi, l'estinzione della società di cui all'articolo 2495 del codice civile ha effetto trascorsi cinque anni dalla richiesta di cancellazione del Registro delle imprese», e per la sola parte in cui tale disposizione fa riferimento ai tributi, alle sanzioni e agli interessi e non anche ai contributi. È esclusivamente all'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 174 del 2015, nella parte relativa ai tributi (e relativi accessori) che, per ciò, le questioni vanno delimitate.

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata, differendo l'efficacia dell'estinzione delle società cancellate dal registro delle imprese con riguardo ai soli rapporti con l'amministrazione finanziaria e facendo, così, rivivere per un lungo lasso di tempo un soggetto estinto, violerebbe innanzitutto l'art. 3 della Costituzione, poiché determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra l'amministrazione finanziaria e gli altri creditori sociali. Sarebbe del pari violato l'art. 76 Cost., trattandosi di intervento che eccede dal perimetro delle misure finalizzate all'eliminazione degli adempimenti superflui o di scarsa utilità, indicate dalla delega conferita dalle Camere con l'art. 7 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita)

2.- Le questioni non sono fondate.

3.- Quanto alla censura di violazione dell'art. 76 Cost. - logicamente prioritaria, poiché incidente sul piano delle fonti - la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 96 del 2020 e n. 10 del 2018).

In particolare, l'art. 76 Cost. non impedisce l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo. Di conseguenza, neppure l'assenza di un'espressa previsione del legislatore delegante può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato, trattandosi in tal caso di verificare che le scelte di quest'ultimo non siano in contrasto con gli indirizzi generali della legge delega (sentenze n. 79 del 2019, n. 212 del 2018 e n. 278 del 2016).

La verifica della conformità della norma delegata alla norma delegante postula, in definitiva, un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi (sentenze n. 96 del 2020, n. 170 del 2019 e n. 198 del 2018).

3.1.- Per quanto attiene più specificamente all'odierno *thema decidendum*, coglie nel segno il rimettente quando rileva che l'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2014 non può essere considerato come attuazione delle previsioni di cui al comma 1 dell'art. 7 della legge n. 23 del 2014, in quanto la disciplina introdotta dalla norma censurata non può ritenersi volta alla revisione dei regimi fiscali (lettera *a*) o all'eliminazione degli adempimenti superflui (lettera *b*), né, tantomeno, alla revisione delle funzioni dei sostituti di imposta, dei centri di assistenza fiscale e degli intermediari fiscali (lettera *c*), sui quali verte la citata disposizione della legge di delega.



3.2.- Se, alla luce del richiamato orientamento di questa Corte, la verifica di conformità deve essere condotta in riferimento agli indirizzi generali della delega, la circostanza che la norma censurata non trovi copertura in una singola disposizione della legge di delega non è motivo, di per sé sufficiente, per ritenere integrata la violazione dell'art. 76 Cost. La valutazione di conformità deve essere condotta, infatti, mediante uno scrutinio che tenga conto della delega nella sua globalità e che, pertanto, non deve neppure considerarsi limitato alle sole disposizioni della legge di delega richiamate espressamente nel decreto delegato.

3.3.- Ciò posto, ai fini del presente scrutinio, vengono in rilievo i principi e i criteri direttivi di cui agli artt. 1, comma 1, lettere *a*) e *c*), e 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 23 del 2014, dai quali risulta che il legislatore ha delegato il Governo ad adottare misure volte a uniformare, tendenzialmente, la disciplina delle obbligazioni tributarie (art. 1, comma 1, lettera *a*), a razionalizzare i poteri dell'amministrazione finanziaria anche con riguardo alla disciplina della efficacia e validità degli atti di accertamento (art. 1, comma 1, lettera *c*) e a razionalizzare e sistematizzare la disciplina dell'attuazione e dell'accertamento relativa alla generalità dei tributi (art. 3, comma 1, lettera *a*), al fine di apportare «uniformità e chiarezza nella definizione delle situazioni giuridiche soggettive attive e passive dei contribuenti e delle funzioni e dei procedimenti amministrativi» (art. 3, comma 1).

Alla luce delle citate disposizioni, fra i contenuti della delega si delinea un obiettivo di generale razionalizzazione dell'azione amministrativa, in materia di attuazione e accertamento dei tributi, al fine di agevolare la definizione delle situazioni giuridiche soggettive attive e passive dei contribuenti.

3.4.- Così individuati i contenuti della delega, per valutare la conformità ad essi dell'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2014, occorre muovere dalla considerazione che tale disposizione - nello stabilire che «[a]i soli fini della validità e dell'efficacia degli atti di liquidazione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi e contributi, sanzioni e interessi, l'estinzione della società di cui all'articolo 2495 del codice civile ha effetto trascorsi cinque anni dalla richiesta di cancellazione del Registro delle imprese» - si inserisce, derogandola, nella disciplina civilistica della cancellazione delle società dal registro delle imprese.

3.5.- Riguardo a quest'ultima, è necessario brevemente rammentare che, ponendo fine ad un annoso dibattito, l'art. 4 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 (Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366) ha riscritto l'art. 2495 cod. civ., il quale, per ciò che qui rileva, al secondo comma prevede che, «[f]erma restando l'estinzione della società, dopo la cancellazione i creditori sociali non soddisfatti possono far valere i loro crediti nei confronti dei soci, fino alla concorrenza delle somme da questi riscosse in base al bilancio finale di liquidazione, e nei confronti dei liquidatori, se il mancato pagamento è dipeso da colpa di questi. La domanda, se proposta entro un anno dalla cancellazione, può essere notificata presso l'ultima sede della società».

3.6.- Sulla citata disposizione sono intervenute le sezioni unite della Corte di cassazione, le quali, per un verso, hanno chiarito che la cancellazione dal registro delle imprese determina in ogni caso l'estinzione delle società di capitali, ritenendo, peraltro, la norma estensibile anche alle società di persone (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 22 febbraio 2010, n. 4060, n. 4061 e n. 4062); per l'altro, che l'estinzione della società si produce anche qualora rimangano debiti insoddisfatti, poiché, in tale evenienza, i creditori potranno far valere, comunque sia, le loro ragioni nei confronti dei soci, considerati successori universali seppur sui generis, e, se in colpa, nei confronti dei liquidatori (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 12 marzo 2013, n. 6070, n. 6071 e n. 6072). Si è inoltre affermato, con le medesime pronunce, che, dopo l'estinzione, la società non può agire in giudizio o essere legittimamente convenuta e che, qualora l'estinzione intervenga in pendenza di giudizio del quale la società è parte, si determina un evento interruttivo del processo, con possibile successiva o eventuale prosecuzione o riassunzione del medesimo giudizio da parte o nei confronti dei soci.

3.7.- Come si legge nella relazione governativa al decreto delegato, la disciplina civilistica, sinteticamente richiamata, se, per un verso, risulta «funzionale a garantire tempi brevi e certi della cancellazione e della realizzazione dei conseguenti effetti», per l'altro, «rende di difficile realizzazione i controlli e le azioni di recupero fiscale, regolati da disposizioni che ne prevedono lo sviluppo e, a volte, l'avvio in tempi successivi a quelli previsti dall'articolo 2495 del codice civile per l'"estinzione" della società».

Sul punto l'Avvocatura generale dello Stato ha messo correttamente in evidenza che la disciplina della cancellazione delle società dal registro delle imprese e la conseguente perdita di capacità e soggettività dell'ente è di ostacolo alle attività svolte dall'amministrazione finanziaria nei confronti di quest'ultimo.

3.8.- Proprio per sopperire alle divergenze tra la disciplina civilistica e la struttura e le finalità specifiche del controllo tributario, è stato introdotto l'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2014.

Tale disposizione, anche a fronte dell'estinzione della società di capitali (e di persone, come ha avuto modo di chiarire la Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 24 aprile 2015, n. 6743), consente la stabilizzazione degli atti dell'amministrazione finanziaria, potendo, infatti, quest'ultima effettuare le attività di controllo e di accertamento negli ordinari termini previsti dalla disciplina tributaria, nonché notificare i relativi atti direttamente all'originario debitore.



Tale interpretazione trova conferma nella formulazione dello stesso art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2014, nel quale il termine quinquennale è stato individuato - si legge ancora nella citata relazione governativa - «avuto riguardo ai termini di cui agli articoli 43, comma 2, del d.P.R. n. 600/73 e 57, comma 2, del d.P.R. n. 633/1972 che disciplinano, rispettivamente, i termini per l'accertamento in ipotesi di omessa dichiarazione II.DD. o IVA».

Così chiarita la *ratio* della norma censurata, la scelta del Governo non è estranea agli obiettivi di razionalizzazione dell'azione amministrativa in materia di attuazione e accertamento dei tributi perseguiti dalla delega e, anzi, si pone in linea di continuità e complementarità rispetto a tali obiettivi. Tale scelta, infatti, consentendo all'amministrazione finanziaria di compiere le ordinarie attività di accertamento nonostante l'estinzione della società, agevola la definizione delle situazioni giuridiche soggettive passive e attive del contribuente.

3.9.- Occorre considerare, poi, che la possibilità di notificare validamente gli atti intestati ad un soggetto non più esistente si presenta coerente con il sistema tributario complessivamente considerato, in quanto l'art. 65, quarto comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), permette, con riguardo alle persone fisiche, che «la notifica degli atti intestati al dante causa [possa] essere effettuata agli eredi impersonalmente e collettivamente nell'ultimo domicilio dello stesso ed è efficace nei confronti degli eredi che, almeno trenta giorni prima, non abbiano effettuato la comunicazione di cui al secondo comma».

4.- Non sussiste neppure la denunciata violazione dell'art. 3 Cost.

4.1.- La disciplina di cui all'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2014, nel favorire l'adempimento dell'obbligazione tributaria verso le società cancellate dal registro delle imprese, non determina l'ingiustificata disparità di trattamento denunciata dal rimettente.

Come ha avuto già modo di affermare questa Corte, non è configurabile una piena equiparazione fra le obbligazioni pecuniarie di diritto comune e quelle tributarie, per la particolarità dei fini e dei presupposti di queste ultime (sentenza n. 291 del 1997), che si giustificano con la «garanzia del regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato» (sentenza n. 281 del 2011), cui è volto il credito tributario.

In definitiva, l'interesse fiscale perseguito dalle obbligazioni tributarie giustifica lo scostamento dalla disciplina ordinaria.

4.2.- Del resto, questa Corte ha già avuto modo di prendere in considerazione le modifiche introdotte dall'art. 28, comma 4, del citato d.lgs. n. 175 del 2014, rilevando come quest'ultimo si annoveri tra quelle disposizioni «orientate a preservare la garanzia dell'adempimento delle obbligazioni tributarie» e che «segnano lo scostamento dalla disciplina ordinaria quale condizione di maggior favore per l'amministrazione finanziaria» (sentenza n. 90 del 2018).

5.- Le questioni vanno, pertanto, dichiarate non fondate in riferimento a entrambi i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 4, del decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175 (Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Benevento con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

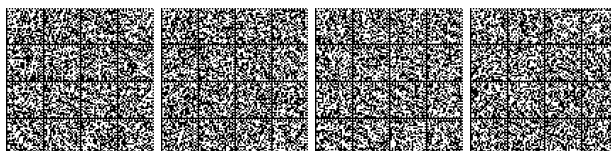
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 143

Sentenza 23 giugno - 8 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Misure per il contenimento della spesa regionale - Riduzione alla metà dei gettoni di presenza spettanti ai componenti di Commissioni e Comitati nominati dalla Regione - Restrizione della misura, in precedenza estesa anche ai vertici delle Aziende, Agenzie, Enti collegati a qualsiasi titolo alla Regione e agli emolumenti da essi percepiti - Denunciata violazione del principio di equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e dei principi fondamentali statali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Calabria 25 giugno 2019, n. 30, intero testo.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 117, terzo 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 della legge della Regione Calabria 25 giugno 2019, n. 30 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale 3/2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-19 agosto 2019, depositato in cancelleria il 20 agosto 2019, iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2019.

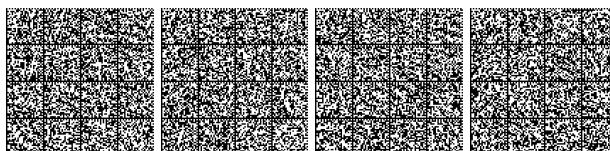
Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito il Giudice relatore Nicolò Zanon ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1) lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 10 giugno 2020;
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 13-19 agosto 2019 e depositato il 20 agosto 2019 (reg. ric. n. 91 del 2019), ha impugnato la legge della Regione Calabria 25 giugno 2019, n. 30 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale 3/2015), ritenuta in contrasto con gli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente espone che l'art. 1, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 gennaio 2015, n. 3 (Misure per il contenimento della spesa regionale) prevedeva, originariamente, che «[a]i fini del contenimento della spesa, nelle more della riorganizzazione di Aziende, Agenzie, Enti collegati a qualsiasi titolo alla Regione, Commissioni e Comitati nominati dalla Regione, gli emolumenti e/o gettoni di presenza spettanti ai componenti, anche di vertice, sono ridotti della metà rispetto a quelli attualmente in essere, con decorrenza 1 gennaio 2015».



Rileva, quindi, che l'art. 1 della legge regionale impugnata apporta al comma 4 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 3 del 2015 le modifiche di seguito trascritte: a) prima della parola «Commissioni» è inserita la seguente: «per»; b) le parole «gli emolumenti e/o» sono sostituite dalla seguente: «i»; c) le parole «, anche di vertice,» sono soppresse.

Per effetto di tali interventi, l'art. 1, comma 4, della legge reg. Calabria n. 3 del 2015 risulta così modificato: «[a] i fini del contenimento della spesa, nelle more della riorganizzazione di Aziende, Agenzie, Enti collegati a qualsiasi titolo alla Regione, per Commissioni e Comitati nominati dalla Regione, i gettoni di presenza spettanti ai componenti sono ridotti della metà rispetto a quelli attualmente in essere, con decorrenza 1 gennaio 2015».

Il ricorrente, pur evidenziando che, ai sensi dell'art. 2 della medesima legge reg. Calabria n. 30 del 2019, dall'attuazione delle disposizioni innanzi illustrate non dovrebbero derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, ritiene che le modifiche apportate al comma 4 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 3 del 2015 risultino contrastanti con i parametri costituzionali evocati.

Le disposizioni impugnate, in particolare, minerebbero le misure di contenimento della spesa introdotte dalla legge reg. Calabria n. 3 del 2015 sotto un triplice aspetto.

In primo luogo, sarebbe circoscritto l'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 1, comma 4, della legge reg. Calabria n. 3 del 2015. Mentre in origine tale disposizione sarebbe stata applicabile anche alle «Aziende, Agenzie, Enti collegati a qualsiasi titolo alla Regione», con l'inserimento della parola «per» davanti a «Commissioni e Comitati nominati dalla Regione», la riduzione alla metà dei «benefici economici» risulterebbe limitata esclusivamente ai componenti di questi ultimi, con conseguente esclusione delle «Aziende, Agenzie, Enti collegati a qualsiasi titolo alla Regione». Questi ultimi verrebbero richiamati al solo fine di una futura riorganizzazione degli stessi, come risulterebbe dalle parole «nelle more».

In secondo luogo, una ulteriore restrizione applicativa, sul piano ugualmente soggettivo, deriverebbe dall'eliminazione dalle parole «, anche di vertice», che sarebbe finalizzata ad escludere i «componenti di vertice» dalla prevista decurtazione dei «benefici economici».

Infine, l'eliminazione del riferimento agli «emolumenti» limiterebbe «dal punto di vista oggettivo l'ambito di applicazione della norma di contenimento della spesa ai soli gettoni di presenza, consentendo quindi di ripristinare gli altri emolumenti in misura piena», addirittura - a giudizio del ricorrente - con effetti retroattivi dal 1° gennaio 2015.

In conclusione, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tutte le modifiche normative introdotte sarebbero «idonee a comportare un aumento della spesa riferita alla finanza regionale allargata, con la conseguente incompatibilità della clausola di invarianza finanziaria di cui al successivo art. 2 della stessa L.R.».

Di qui, la prospettata violazione: dell'art. 81 Cost., «che impone l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci»; dell'art. 97, primo comma, Cost., di cui viene riprodotto il testo; dell'art. 117, terzo comma, Cost., «per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica», con conseguente richiesta di annullamento dell'intera legge reg. Calabria n. 30 del 2019.

2.- La Regione Calabria si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

2.1.- La resistente sostiene che le disposizioni impugnate, riformulando il testo originario «con maggiore chiarezza e precisione», avrebbero perseguito l'unico fine di «consentire un'interpretazione univoca del dettato normativo, in un senso ragionevolmente riconducibile alla norma». Sarebbe stato, nel contempo, attuato un «migliore coordinamento sistematico della disposizione con altre norme regionali», tra cui, in particolare, quelle contenute nella legge della Regione Calabria 11 agosto 2010, n. 22 (Misure di razionalizzazione e riordino della spesa pubblica regionale), che aveva già previsto una decurtazione del 20 per cento delle somme a vario titolo erogate ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, o di consigli di amministrazione, presenti nelle aziende, agenzie ed enti sub regionali.

Da tali osservazioni la resistente, valendosi asseritamente dell'interpretazione letterale come di quella sistematica, trae la conclusione che la legge reg. Calabria n. 30 del 2019 avrebbe avuto il solo fine di chiarire la portata originaria del comma 4 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 3 del 2015, nel senso - definito «ragionevole» - che «la prevista decurtazione dovesse essere operata esclusivamente nei confronti dei componenti, “anche di vertice” degli organi collegiali e, dunque, non dovesse riguardare, né gli organi monocratici, né i titolari di incarichi amministrativi, “anche di vertice”, delle aziende, agenzie ed enti “collegati” alla Regione».

Secondo la resistente, quindi, già prima delle modifiche oggi impugnate, l'ambito applicativo dell'art. 1, comma 4, legge reg. Calabria n. 3 del 2015 «era circoscritto agli organi collegiali» e, dunque, ai soli «componenti di Commissioni e Comitati nominati dalla Regione».

Alla luce della sostanziale sovrapposibilità tra le previsioni normative contenute nell'art. 1, comma 4, legge reg. Calabria n. 3 del 2015 - quella antecedente e quella successiva alle modifiche apportate con le disposizioni impugnate - non vi sarebbe «alcuna ipotetica idoneità a generare “aumenti della spesa”», dovendosi escludere che l'art. 1, comma 4, legge reg. Calabria n. 3 del 2015 possa aver avuto, in concreto, «l'applicazione ampia ipotizzata in ricorso».



In definitiva, per la resistente, la modifica introdotta dalla legge regionale impugnata non sarebbe «idonea a produrre un significativo ridimensionamento del contenimento della spesa», sicché «l'asserito scostamento» non potrebbe ritenersi di rilevanza tale «da risultare in evidente e diretto contrasto con i principi costituzionali, genericamente richiamati in ricorso».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, impugna la legge della Regione Calabria 25 giugno 2019, n. 30 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale 3/2015) ritenendola in contrasto con gli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

Espone, in particolare, che l'art. 1 della legge regionale impugnata avrebbe apportato al comma 4 dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 13 gennaio 2015, n. 3 (Misure per il contenimento della spesa regionale) modifiche tali da restringere l'efficacia delle misure di contenimento della spesa introdotte da quest'ultima disposizione. L'ambito applicativo del citato art. 1, comma 4, della legge reg. Calabria n. 3 del 2015, infatti, sarebbe stato ora limitato alle sole «Commissioni e Comitati nominati dalla Regione» - non più esteso, come in precedenza, anche alle «Aziende, Agenzie, Enti collegati a qualsiasi titolo alla Regione» - e sarebbero stati esclusi, dalla prevista decurtazione dei «benefici economici», i «componenti di vertice», nonché, dal punto di vista oggettivo, gli «emolumenti», addirittura con effetti retroattivi dal 1° gennaio 2015.

In tal modo, la clausola di neutralità finanziaria prevista dall'art. 2 della legge regionale impugnata risulterebbe incongrua e comunque incompatibile con le disposizioni di cui al precedente art. 1, ritenute invece «idonee a comportare un aumento della spesa riferita alla finanza regionale allargata».

Per questo, vi sarebbe violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., e dei correlati principi che impongono «l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci», nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost., «per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica».

2.- Va, in primo luogo, rilevato che, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, risultano ammissibili le questioni promosse in via principale avverso interi atti legislativi, sempre che le leggi impugnate siano «caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (sentenze n. 128 del 2020 e n. 194 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 137 del 2019).

È questo il caso della legge reg. Calabria n. 30 del 2019. Essa è composta di soli tre articoli e presenta un contenuto certamente unitario, volto ad incidere sulle misure di contenimento della spesa previste dall'art. 1, comma 4, della legge reg. Calabria n. 3 del 2015 (art. 1), garantendo l'invarianza finanziaria (art. 2) e fissando l'entrata in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione (art. 3).

3.- Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

È ben noto il costante orientamento di questa Corte, secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione e di presentare una motivazione non meramente assertiva, che indichi le ragioni del contrasto con i parametri evocati, attraverso una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (così, tra le ultime, sentenza n. 25 del 2020).

Laddove, in particolare, sia denunciata la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., questa Corte esige che il ricorrente assolva l'onere di indicare specificamente le disposizioni statali interposte che si assumono violate e, in particolare, il principio o i principi fondamentali della materia asseritamente lesi (*ex plurimis*, sentenze n. 159 e n. 122 del 2018).

Nel caso di specie, il ricorrente ha individuato la materia «coordinamento della finanza pubblica», ma non ha indicato né le une, né gli altri.

L'assoluta genericità della doglianza, frutto di tali evidenti omissioni, impedisce perciò di esaminare nel merito la censura.

4.- Le restanti questioni non sono fondate, nei sensi di cui alla motivazione che segue.

4.1.- Va, innanzitutto, precisato il *thema decidendum*.

Sebbene il ricorrente evochi genericamente l'art. 81 Cost., senza ulteriore specificazione, il riferimento anche al parametro costituzionale di cui all'art. 97, primo comma, Cost. lascia intendere che la censura si concentra sull'assenza di analitica copertura finanziaria delle previsioni di cui all'art. 1 della legge reg. Calabria n. 30 del 2019, in quanto comportanti nuovi oneri a carico del bilancio regionale. Deve così intendersi che il ricorrente asserisce la violazione del terzo comma dell'art. 81 Cost.



In questo senso milita, del resto, il passo del ricorso in cui si afferma che tali disposizioni sarebbero «idonee a comportare un aumento della spesa riferita alla finanza regionale allargata, con la conseguente incompatibilità della clausola di invarianza finanziaria di cui al successivo art. 2 della stessa L.R.».

Pur nell'oggettiva stringatezza del ricorso, viene all'evidenza prospettato un aggravio della complessiva spesa a carico del bilancio regionale consolidato, quale conseguenza dell'asserita restrizione, soggettiva e oggettiva, prodotta dalla disciplina impugnata sulle precedenti misure di contenimento. Il cuore della censura, quindi, riguarda la temuta incisione negativa sull'equilibrio del bilancio, per effetto dell'omessa previsione di adeguata copertura, anche alla luce dell'inefficacia della clausola di invarianza finanziaria, ritenuta evidentemente "di mero stile".

Vi sarebbe perciò violazione degli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost., che costituiscono - come costantemente affermato da questa Corte - parametri operanti in modo strettamente integrato quali fondamentali principi del diritto del bilancio. Pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, tali due parametri risultano infatti coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria (*ex multis*, sentenza n. 18 del 2019).

4.2.- Così definito il perimetro delle questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso, esse si rivelano non fondate, dovendo le disposizioni impugnate essere interpretate anche alla luce dell'istruttoria compiuta nel corso dell'*iter* legislativo regionale.

Invero, la non fondatezza delle censure non scaturisce dall'assunto della Regione resistente, secondo cui le disposizioni impugnate avrebbero perseguito unicamente il fine di esplicitare una lettura già enucleabile in precedenza del comma 4 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 3 del 2015.

L'art. 1 della legge regionale impugnata, in effetti, restringe l'ambito applicativo delle disposizioni modificate: l'aggiunta della preposizione «per» immediatamente prima delle parole «Commissioni e Comitati» comporta che le riduzioni economiche previste dalla legge reg. Calabria n. 3 del 2015 siano, ora, limitate ai soli componenti di tali organismi e non più invece estese, come in passato, anche alle «Aziende, Agenzie ed Enti», pur se ancora contemplati dalla nuova disposizione e solo rispetto ai quali, del resto, appariva conferente il richiamo agli «emolumenti». Inoltre, proprio il riferimento a questi ultimi è stato espunto dal testo normativo, che quindi incide, oggi, solo sui gettoni di presenza, ossia sulla forma di compenso generalmente riconosciuto ai componenti di organi collegiali.

In definitiva, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione Calabria, non è ipotizzabile nessuna "sovrapponibilità" tra le due formulazioni normative, quella anteriore e quella successiva all'intervento legislativo impugnato.

D'altro canto, priva di pregio appare la tesi del ricorrente, secondo cui la legge regionale impugnata avrebbe efficacia retroattiva.

Infatti, la circostanza che la modifica riguardi disposizioni che hanno avuto applicazione dal 1° gennaio 2015 non è sufficiente ad attribuire un effetto retroattivo alla novella impugnata. Una volta escluso, come si deve, che essa possieda qualsiasi valenza interpretativa, non può che seguirsi il generale principio d'irretroattività e, dunque, salva espressa previsione contraria (nella specie mancante), le modifiche introdotte dalla nuova disciplina regionale non dispongono che per l'avvenire.

Tutto ciò posto, orienta ugualmente nel senso del rigetto delle questioni l'istruttoria compiuta in sede di approvazione della legge reg. Calabria n. 30 del 2019.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, i lavori preparatori (sentenze n. 64 del 2020, n. 186 e n. 108 del 2019), sebbene non legittimino interpretazioni contrastanti con il tenore delle disposizioni approvate, quale emergente dal loro testo, costituiscono pur sempre elementi che contribuiscono alla corretta interpretazione di quest'ultimo (in tal senso, sentenze n. 107 del 2018, n. 127 del 2017 e n. 250 del 2016).

Nel caso di specie, il progetto di legge regionale risulta accompagnato da una relazione finanziaria ove si attesta che le disposizioni di cui all'art. 1 non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale, «stante l'invarianza delle previsioni di spesa relative all'ammontare dei trasferimenti ordinari per gli Enti interessati, rimanendo a carico di questi ultimi l'autonoma gestione dei relativi oneri».

Le disposizioni impugnate, allora, vanno interpretate nel senso che esse non devono determinare un aumento di spesa a carico del bilancio regionale, alla luce della previsione di invarianza finanziaria di cui al successivo art. 2, la cui natura di vincolo sostanziale, e non di clausola "di mero stile", è appunto suffragata dalla citata relazione finanziaria di accompagnamento, che il ricorrente, peraltro, non ha tenuto in alcuna considerazione.



La portata precettiva dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 30 del 2019 deve dunque essere intesa nel senso di non poter implicare spese ulteriori per i singoli enti, agenzie e aziende sub-regionali, tali da superare gli stanziamenti in loro favore già previsti nel bilancio regionale, ferma restando la possibilità per i soggetti in questione, nella loro autonomia organizzativa, di destinare risorse in conformità alle previsioni della legge regionale impugnata, che è stata censurata, del resto, esclusivamente in relazione a parametri finanziari.

Per questa ragione, e in questi limiti, le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost., vanno dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 25 giugno 2019, n. 30 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale 3/2015), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale della legge reg. Calabria n. 30 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200143

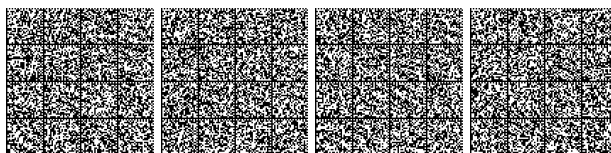
N. 144

Sentenza 11 giugno - 10 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Siciliana - Piani di cattura o di abbattimento della fauna selvatica - Possibile utilizzo dei cacciatori residenti nel territorio del parco - Estensione anche nel restante territorio regionale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale parziale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Siciliana - Demanio marittimo - Disciplina transitoria per il rilascio di nuove concessioni mediante procedure di evidenza pubblica e per il rilascio in forma semplificata di autorizzazioni di durata breve - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia della concorrenza e del buon andamento della pubblica amministrazione - Inammissibilità delle questioni.



Imposte e tasse - Norme della Regione Siciliana - Agevolazioni fiscali in favore di strutture *marina resort* e dedicate alla nautica da diporto - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia della concorrenza e del buon andamento della pubblica amministrazione - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1, artt. 24, 25 e 33.
- Costituzione, artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettere *s*) ed *e*).

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 degli artt. 24, 25 e 33 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 aprile-3 maggio 2019, depositato in cancelleria il 3 maggio 2019, iscritto al numero 54 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 25, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito il Giudice relatore Luca Antonini ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 9 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 24 aprile 2019 e depositato il 3 maggio 2019 (reg. ric. n. 54 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), fra le quali quelle recate dagli artt. 24, 25 e 33.

2.- Il primo motivo di ricorso, promosso in riferimento agli artt. 3 e 117, comma secondo, lettera *s*), della Costituzione, ha a oggetto l'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, che apporta una modifica all'art. 1 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2015, n. 18 (Norme in materia di gestione del patrimonio faunistico allo stato di naturalità), il quale disciplina gli «interventi di controllo e gestione della fauna selvatica o inselvatichita», consentiti «[n]el territorio della Regione, ivi comprese le aree protette» (comma 1). In particolare, tale articolo prevede che «[n]el caso di abnorme sviluppo di singole specie selvatiche o di specie domestiche inselvatichite, tale da compromettere gli equilibri ecologici o tale da costituire un pericolo per l'uomo o un danno rilevante per le attività agrosilvopastorali, possono essere predisposti piani di cattura o di abbattimento», attività, queste ultime, che «non costituiscono in nessun caso esercizio di attività venatoria» (comma 3).



Prima della modifica disposta dalla disposizione impugnata, il comma 4 del citato art. 1 disponeva, tra l'altro, che «[l]e catture e gli abbattimenti sono attuati sotto la diretta responsabilità e sorveglianza del soggetto gestore dell'area protetta tramite personale dell'ente, o da persone all'uopo espressamente autorizzate dall'ente gestore dell'area protetta di cui all'articolo 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157».

L'impugnato art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 (rubricato «Utilizzo personale per attività di controllo patrimonio faunistico») dopo tali parole ha aggiunto le seguenti: «e all'articolo 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394».

2.1.- Il ricorrente specifica che le previsioni della legge reg. Siciliana n. 18 del 2015 sull'attuazione dei piani di cattura e abbattimento nelle aree protette sono rese applicabili anche a tutto il restante territorio regionale per effetto del comma 9 dello stesso art. 1 della medesima legge regionale, secondo cui «[n]elle aree del territorio della Regione diverse dalle aree protette, le disposizioni di cui alla presente legge sono demandate alle ripartizioni faunistico-venatorie competenti per territorio», ossia agli organi decentrati dell'assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste con sede in ciascun capoluogo di Provincia e con competenza territoriale provinciale.

Secondo il ricorrente, attraverso il testuale richiamo all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), la disposizione regionale impugnata stabilirebbe la possibilità di utilizzare, per i prelievi e gli abbattimenti faunistici, all'interno di tutto il territorio regionale, i soggetti indicati in quest'ultima disposizione, che prevede, al comma 6, che «[n]ei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici. Detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco, previ opportuni corsi di formazione a cura dello stesso Ente».

2.2.- Sulla base della esposta ricostruzione normativa, il ricorrente ravvisa una prima censura in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

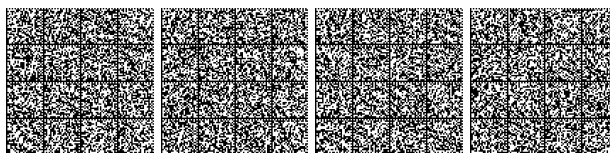
In forza di tale previsione - espressione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e integrante uno standard di tutela non derogabile in peius dalle Regioni - in tutto il territorio diverso dalle aree protette i piani di abbattimento per il controllo della fauna selvatica «devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio». In sostanza, consentendo di utilizzare sul territorio regionale diverso dalle aree protette i soggetti previsti dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991 e, in particolare, anche i cacciatori, la disposizione impugnata ridurrebbe in peius il livello di tutela della fauna selvatica individuato dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992; tale norma, contenente l'elenco tassativo dei soggetti autorizzabili al controllo faunistico, non prenderebbe infatti in considerazione i cacciatori che non siano proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani medesimi.

2.3.- Il ricorrente articola anche una specifica censura nel caso in cui la disposizione regionale impugnata sia interpretata come riferita al testo originario dell'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, prima della modifica allo stesso apportata dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426 (Nuovi interventi in campo ambientale), il cui art. 2, comma 33, ha inserito nell'ultima parte del secondo periodo il richiamo esplicito ai cacciatori.

Infatti, anche in tale ipotesi sarebbero violati il citato parametro costituzionale e quello interposto, in quanto la disposizione impugnata consentirebbe alle ripartizioni faunistico-venatorie di utilizzare il personale degli enti gestori delle aree naturali protette al di fuori delle aree stesse e, soprattutto, consentirebbe alle ripartizioni medesime di individuare ulteriori categorie di soggetti da autorizzarsi al di fuori di quanto tassativamente previsto dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

2.4.- Il ricorrente prospetta anche la violazione dell'art. 3 Cost., per l'irragionevolezza della impugnata disposizione regionale, che si porrebbe anche in contrasto con i «canoni che presiedono alla corretta legiferazione».

Si argomenta, infatti, che nonostante la normativa statale distingua rigorosamente i soggetti abilitati alle attività di controllo nelle aree protette rispetto al resto del territorio, l'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 detterebbe una disciplina unica per l'intero territorio regionale, in forza del combinato disposto dei commi 4 e 9 dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 18 del 2015. Inoltre, la stessa disposizione impugnata non consentirebbe di comprendere se si riferisca al testo originario del richiamato art. 22 della legge n. 394 del 1991 o a quello modificato, né di comprendere, in tale seconda ipotesi, come possa applicarsi il criterio di preferenza per i «cacciatori residenti nel territorio del parco» al rimanente territorio regionale.



3.- Il ricorso illustra poi congiuntamente l'impugnativa degli artt. 24 e 25 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, affidata a motivi comuni a entrambi, in riferimento agli artt. 97, comma primo (*recte*: secondo) e 117, comma secondo, lettera e), Cost.

La prima disposizione apporta due modifiche all'art. 1 della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo), il quale disciplina le attività esercitabili sui beni demaniali marittimi.

In particolare, sostituendo il comma 1-*ter* del citato art. 1, si introduce una disciplina transitoria per il rilascio, mediante procedure di evidenza pubblica, di nuove concessioni demaniali marittime con validità fino al 31 dicembre 2020. Tale disciplina è applicabile fino al completamento della procedura di approvazione regionale dei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime adottati dai Comuni, e comunque «nelle more del recepimento delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 675 a 684, della legge 30 dicembre 2018, n. 145», con le quali il legislatore statale ha previsto una generale revisione della disciplina delle concessioni demaniali marittime; la disposizione regionale precisa anche che, ove risultassero in contrasto con il piano di utilizzo del demanio marittimo successivamente approvato, tali concessioni sono adeguate alle previsioni dello stesso oppure revocate, quando l'adeguamento non sia possibile.

Con una seconda modifica, l'impugnato art. 24, comma 1, introduce al richiamato art. 1 un comma 1-*quater*, il quale consente, nelle more dell'approvazione dei piani di utilizzo del demanio marittimo e attraverso procedure amministrative semplificate, il rilascio di autorizzazioni di durata breve «per l'occupazione e l'uso di limitate porzioni di aree demaniali marittime e di specchi acquei, comunque non superiori a complessivi metri quadrati mille, e per un periodo massimo di novanta giorni, non prorogabili e non riproponibili nello stesso anno solare, allo scopo di svolgere attività turistico ricreative, commerciali o sportive, anche attraverso la collocazione di manufatti, purché precari e facilmente amovibili».

Per l'attuazione del comma 1-*quater*, così introdotto, la disposizione impugnata, al comma 2, rinvia a un decreto dell'assessore regionale per il territorio e l'ambiente: a tale fonte è rimessa la disciplina delle modalità di presentazione delle richieste e delle procedure amministrative, prevedendosi che «nel caso di più richieste di concessione provenienti da più soggetti e relative ad una medesima porzione di area demaniale marittima o di specchio acqueo», il rilascio della concessione avvenga attraverso la pubblicazione di bandi pubblici e sentiti i Comuni territorialmente interessati.

Il ricorso riporta quindi il testo dell'art. 25 della legge impugnata, rubricato «Agevolazioni in favore di strutture marina resort e dedicate alla nautica da diporto»: il comma 1, prevede che «[a]i sensi dell'articolo 32 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, le prestazioni delle strutture di marina resort sono assimilate a quelle delle strutture ricettive all'aria aperta» e dispone che, pertanto, le prime sono soggette all'applicazione dell'aliquota IVA agevolata al 10 per cento. Il comma 2, invece, dispone l'esclusione dal calcolo della rendita catastale per le strutture dedicate alla nautica da diporto «che rientrano nella categoria degli imbullonati ai sensi dell'articolo 1, comma 21, della legge 28 dicembre 2015, n. 208» disposizione, questa, che a decorrere dal 1° gennaio 2016 esclude i macchinari, i congegni, le attrezzature e gli altri impianti funzionali allo specifico processo produttivo, dalla stima diretta per la determinazione della rendita catastale di alcuni immobili a destinazione speciale e particolare.

3.1.- Nell'introdurre i motivi del ricorso, che, come detto, risultano comuni per entrambe le disposizioni impugnate, si evidenzia che la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) delinea, ai commi da 675 a 684 dell'art. 1, un'articolata procedura per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime, affidata a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ne fissi i termini e le modalità «[a]l fine di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese, in un'ottica di armonizzazione delle normative europee» (comma 675).

Si ricorda poi che il successivo comma 676 dettaglia i contenuti dell'emanando d.P.C.m., al fine di procedere: «a) alla ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo; b) all'individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero di concessioni attualmente vigenti nonché delle aree libere e concedibili; c) all'individuazione della tipologia e del numero di imprese concessionarie e sub-concessionarie; d) alla ricognizione degli investimenti effettuati nell'ambito delle concessioni stesse e delle tempistiche di ammortamento connesse, nonché dei canoni attualmente applicati in relazione alle diverse concessioni; e) all'approvazione dei metodi, degli indirizzi generali e dei criteri per la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri».

Si precisa quindi che ai sensi del successivo comma 677 il d.P.C.m. dovrà contenere «i criteri per strutturare: a) un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo secondo schemi e forme di partenariato pubblico-privato, atto a valorizzare la tutela e la più proficua utilizzazione del demanio



marittimo, tenendo conto delle singole specificità e caratteristiche territoriali secondo criteri di: sostenibilità ambientale; qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi; accessibilità; qualità e modernizzazione delle infrastrutture; tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti; sicurezza e vigilanza delle spiagge; *b)* un sistema di rating delle imprese di cui alla lettera *a)* e della qualità balneare; *c)* la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di demanio marittimo di cui al codice della navigazione o a leggi speciali in materia; *d)* il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione nel rispetto di quanto previsto dall'art. 37, primo comma, del codice della navigazione e dei principi di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità e tenuto conto, in termini di premialità, dell'idonea conduzione del bene demaniale e della durata della concessione; *e)* la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari, che tenga conto delle peculiari attività svolte dalle imprese del settore, della tipologia dei beni oggetto di concessione anche con riguardo alle pertinenze, della valenza turistica».

Il ricorso aggiunge anche che entro due anni dall'adozione del citato decreto le amministrazioni competenti per materia, da questo individuate, provvedono alla esecuzione di tutte le attività previste dalle disposizioni prima richiamate; successivamente è previsto l'avvio di una procedura di consultazione pubblica sulle priorità e modalità di azione e intervento per la valorizzazione turistica delle aree insistenti sul demanio marittimo (come previsto dai commi 678 e 679).

Infine, il ricorrente ricorda che la legge n. 145 del 2018, al comma 246 dell'art. 1, consente ai titolari di concessioni demaniali marittime e punti di approdo con finalità turistico ricreative di mantenere installati i manufatti amovibili fino al 31 dicembre 2020, nelle more del riordino della materia.

3.2.- Tanto premesso, il ricorrente richiama l'attenzione sulla circostanza che il d.P.C.m. «è in corso di avanzata definizione» e rileva che le impugnate previsioni regionali, «sovrapponendosi alla predetta disciplina statale emanata in materia, dalla quale con ogni evidenza si discostano sostanzialmente, generano dubbi interpretativi e incertezze riguardo alla chiara individuazione delle norme di legge applicabili», presentando perciò evidenti profili di illegittimità costituzionale.

A tale riguardo, l'Avvocatura generale sottolinea l'orientamento della giurisprudenza di questa Corte secondo cui i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo rientrano nella competenza esclusiva statale sulla «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., che costituirebbe un limite insuperabile per le «pur concorrenti competenze regionali» (sono richiamate le sentenze n. 1 del 2019 e n. 221 del 2018).

Inoltre, viene evocato l'art. 97, secondo comma, Cost. e il principio di buon andamento dell'amministrazione dallo stesso sancito, censurando le disposizioni regionali per «la sovrapposizione alla disciplina statale emanata in materia e la conseguente incertezza riguardo alla chiara individuazione delle norme di legge applicabili (statali o regionali)».

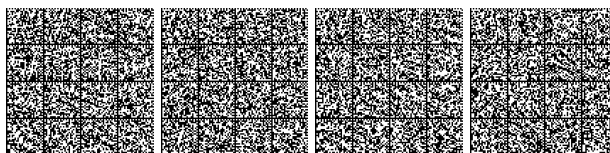
4.- Con atto depositato il 10 giugno 2019 si è costituita la Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato ed evidenziando «in via generale» che nell'atto di promovimento non si fa mai cenno alle competenze spettanti alla Regione in virtù dello statuto speciale.

4.1.- Nell'affrontare le censure all'art. 33, la resistente ne rileva anzitutto un profilo di inammissibilità per essere il ricorrente venuto meno all'onere di introdurre questioni sufficientemente precisate e motivate, essendo le stesse formulate in base a più opzioni ermeneutiche, sostanzialmente alternative, tra le quali la Corte dovrebbe scegliere quella fondante il dubbio di costituzionalità da scrutinare.

Nel merito, osserva che la *ratio* della norma risulterebbe all'evidenza quella di consentire anche ai cacciatori «titolari della specifica licenza di polizia» di contribuire, unitamente al personale istituzionalmente a ciò deputato, al controllo selettivo della fauna nociva. In tal senso, il riferimento alla «residenza» nel territorio del parco - oggettivamente e facilmente riscontrabile - sarebbe finalizzato a creare una condivisa responsabilità nella gestione del territorio.

Inoltre, si rileva che l'esercizio venatorio resterebbe in ogni caso regolato da specifiche norme che delimitano gli spostamenti o altre forme di mobilità dei cacciatori, sottoposti alle regole generali di cui alla legge n. 157 del 1992 e più in generale alle norme di polizia.

Infine, si prospetta una lettura costituzionalmente orientata della modifica introdotta all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 18 del 2015, nel senso di consentire l'utilizzo dei cacciatori solo nei medesimi termini e limiti previsti dal legislatore statale, ossia esclusivamente nelle aree naturali protette. Del resto, ad escluderne l'estensibilità al rimanente territorio regionale condurrebbe il criterio, evidenziato dallo Stato, della necessaria residenza nel parco.



4.2.- Quanto all'impugnativa degli artt. 24 e 25 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, le relative questioni sarebbero inammissibili perché proposte in maniera assertiva, oltre che generica, immotivata nonché congetturale, laddove si riferiscono a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non ancora emanato.

4.3.- Nel merito, la resistente riafferma la propria competenza legislativa regionale in materia di gestione del pubblico demanio marittimo e rileva che il citato art. 24 non avrebbe inteso introdurre nuove o diverse procedure per il rilascio delle concessioni demaniali marittime, né avrebbe modificato la durata di queste.

A suo avviso, inoltre, sarebbe evidente che le attività destinate a essere indicate dall'emanando d.P.C.m. non potranno riguardare le concessioni demaniali marittime vigenti nel territorio regionale né, pertanto, potranno essere estensibili alla Regione Siciliana gli esiti delle complesse attività che formeranno il contenuto del citato decreto ai sensi dell'art. 1, commi 676 e 677, della legge n. 145 del 2018. Ciò perché le concessioni rilasciate in Sicilia riguarderebbero strutture di dimensioni medio-piccole, di facile rimozione e spesso a carattere stagionale, sì che i relativi investimenti eseguiti dai concessionari sarebbero già ammortizzati o, comunque, ammortizzabili entro il termine di validità delle concessioni.

Si aggiunge, inoltre, che la Regione avrebbe già da tempo e autonomamente avviato alcune delle procedure che l'emanando decreto dovrà prevedere, tra le quali: la ricognizione e la mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo; la individuazione della reale consistenza, della tipologia e del numero delle concessioni vigenti nonché la determinazione e la verifica dei relativi canoni; la revisione delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime; la revisione e l'aggiornamento dei criteri di determinazione dei canoni demaniali.

Su tali basi, la resistente esclude che la norma impugnata si sovrapponga a quella statale, atteso che, a suo avviso, le verifiche operate in ambito nazionale non potranno riguardare le concessioni vigenti nella Regione Siciliana.

Si rileva, in particolare, che l'art. 24 non farebbe riferimento a proroghe delle concessioni esistenti e, d'altro canto, prevederebbe in maniera inequivoca procedure di evidenza pubblica per il rilascio delle nuove; sarebbe quindi rispettoso non solo dei principi di trasparenza e di libera concorrenza, ma anche delle prerogative statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Secondo la Regione non si comprenderebbero nemmeno i rilievi riferiti alla «chiara individuazione delle leggi applicabili», «stante il costante rinvio operato dalle stesse norme nazionali alle competenze della Regione»; si richiamano quindi le disposizioni statali concernenti il trasferimento alla stessa del demanio marittimo e in particolare: l'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1961, n. 1825 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di demanio e patrimonio), gli artt. 1 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 1° luglio 1977, n. 684 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di demanio marittimo) e l'art. 6, comma 7, della legge 8 luglio 2003, n. 172 (Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico).

Pertanto, l'esercizio delle attribuzioni in materia di demanio marittimo non potrebbe «prescindere dalla potestà di regolamentare le relative procedure amministrative», anche in ragione del diverso assetto istituzionale, «e di fissare i criteri di utilizzo dei beni, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali determinati dallo Stato». Nel caso di specie, questi non sarebbero in alcun modo violati, nemmeno con riferimento alla tutela della concorrenza, «stante il chiaro rinvio operato dalla norma in questione» alle procedure di evidenza pubblica.

4.4.- Con riferimento alla impugnativa dell'art. 25 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, la resistente sostiene che sarebbero completamente erronei i parametri evocati, in quanto la disposizione in esame appare estranea alla materia del demanio marittimo trattandosi, invece, di una norma tributaria.

Essa non conterrebbe alcuna disposizione riconducibile a quanto previsto dalla normativa statale menzionata nel ricorso, ossia l'art. 1, commi da 675 a 684, della legge n. 145 del 2018. Pertanto, risolvendosi «nel mero accostamento» dell'art. 25 al precedente art. 24 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, la censura sarebbe inammissibile.

In ogni caso, la resistente chiarisce che con il comma 1 del citato art. 25 il legislatore regionale avrebbe inteso «estendere alla Regione siciliana una disciplina che è già vigente nel territorio nazionale e che per problemi ermeneutici non ha trovato applicazione nella Regione». Infatti, il citato comma 1 farebbe rinvio all'art. 32 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, al fine di recepire l'equiparazione, operata dal legislatore statale, tra marina resort e strutture ricettive all'aria aperta e di applicare agli stessi la cosiddetta IVA turistica, di cui alla Tabella A, parte III, n. 120 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto).



La resistente richiama poi la sentenza di questa Corte n. 21 del 2016, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale del citato art. 32 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nella parte in cui non prevede la previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sui requisiti da rispettare per configurare come strutture ricettive all'aria aperta anche le strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato. Secondo la resistente, nel periodo successivo alla pubblicazione della citata sentenza l'aliquota IVA applicata dalle Regioni alle strutture marina resort non sarebbe stata uniforme, fino alla emanazione del decreto ministeriale 6 luglio 2016 con cui sono stati individuati i requisiti minimi dei marina resort in presenza dei quali è possibile applicare l'IVA agevolata al 10 per cento alle prestazioni rese ai clienti.

Sulla base di tale ricostruzione, la resistente rileva che, prima ancora che non «condivisibile», il ricorso «non appare comprensibile» laddove afferma che le disposizioni regionali si sovrapporrebbero alla disciplina statale citata dal ricorso, discostandosene in maniera sostanziale e generando dubbi interpretativi e incertezze riguardo alla chiara individuazione delle norme di legge applicabili.

Anche con riferimento al contenuto del comma 2 dell'art. 25, la resistente esclude ogni possibilità di contrasto «con la legge n. 145 del 2018» richiamata dal ricorso statale. Lo scopo della norma impugnata sarebbe quello di esentare da IMU e TASI le strutture dedicate alla nautica da diporto che rientrano nella «categoria degli imbullonati»; la disposizione regionale si limiterebbe a prendere atto del quadro normativo che ne «disciplina la tassazione», a decorrere dal 1° gennaio 2016, come risultante dall'art. 1, comma 21, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

5.- Nella memoria depositata in vista dell'udienza fissata per il 24 marzo 2020, con riferimento alle questioni promosse sull'art. 33, la Regione Siciliana richiama la sentenza di questa Corte n. 215 del 2019 in materia di controllo faunistico mentre, quanto all'impugnato art. 24, ribadisce la non fondatezza delle questioni.

A seguito del rinvio dell'udienza, la resistente ha inviato brevi note ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1, lettera c), segnalando che è stata approvata la legge della Regione Siciliana 14 dicembre 2019, n. 24 (Estensione della validità delle concessioni demaniali marittime) e che il Governo, nonostante iniziali osservazioni che richiama le motivazioni del ricorso oggetto del presente giudizio, si è determinato a non impugnarla. Ciò costituirebbe ulteriore conferma della legittimità della disposizione dell'impugnato art. 24.

Segnala, infine, che non è stato ancora emanato il d.P.C.m. al quale il ricorrente pretenderebbe di condizionare la competenza legislativa regionale.

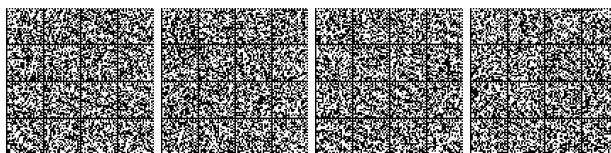
Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), fra cui quelle recate dagli artt. 24, 25 e 33, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 97, primo (*recte*: secondo) comma, 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

Resta riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso.

2.- L'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 prevede che i piani di cattura o di abbattimento della fauna selvatica - predisposti nel caso di abnorme sviluppo di singole specie faunistiche, tale da compromettere gli equilibri ecologici o da costituire un pericolo per l'uomo o un danno rilevante per le attività agrosilvopastorali - possono essere attuati anche dai soggetti di cui all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). In particolare, la disposizione impugnata ha aggiunto il richiamo alla indicata norma statale all'interno dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2015, n. 18 (Norme in materia di gestione del patrimonio faunistico allo stato di naturalità), il quale prevedeva che «[I]e catture e gli abbattimenti sono attuati sotto la diretta responsabilità e sorveglianza del soggetto gestore dell'area protetta tramite personale dell'ente, o da persone all'uopo espressamente autorizzate dall'ente gestore dell'area protetta di cui all'articolo 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157».

La novellata disciplina, posta dal richiamato comma 4 per le aree protette regionali, si applica invero anche nel restante territorio della Regione Siciliana, in forza del successivo comma 9, il quale demanda le relative attribuzioni alle ripartizioni faunistico-venatorie competenti per territorio, ossia agli organi decentrati dell'assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste con sede in ciascun capoluogo di provincia e con competenza territoriale provinciale.



La censura del ricorrente si appunta sulla estensione dell'elenco dei soggetti che possono attuare i piani di controllo faunistico, proprio nelle aree diverse da quelle protette, in contrasto con quanto dispone l'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). Tale previsione, che individua i soggetti abilitati ad attuare i predetti piani nei territori diversi dalle aree protette, costituirebbe lo standard minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, fissato nell'esercizio della relativa competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che le Regioni non potrebbero integrare.

In violazione dei suddetti parametri, la norma regionale impugnata consentirebbe il ricorso ai soggetti menzionati dall'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991 - ossia al personale dipendente dall'organismo di gestione del parco naturale e alle persone da esso autorizzate, «scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco» - per attuare i piani di controllo faunistico nelle aree del territorio regionale diverse da quelle protette, laddove la disposizione statale evocata a parametro interposto non li menzionerebbe.

La denunciata lesione sussisterebbe sia nel caso in cui il richiamo alla disposizione statale venga riferito al testo in vigore del citato art. 22, comma 6, sia nel caso in cui di quest'ultimo debba ritenersi richiamato il testo originario, prima che l'art. 2, comma 33, della legge 9 dicembre 1998, n. 426 (Nuovi interventi in campo ambientale), vi inserisse - nell'ultima parte del secondo periodo - il riferimento esplicito ai cacciatori. In ambedue le ipotesi, infatti, sarebbero introdotti soggetti ulteriori rispetto a quelli che, in forza dell'evocato art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, potrebbero attuare i piani di controllo faunistico nelle aree diverse da quelle protette.

Una ulteriore censura è prospettata con riferimento all'art. 3 Cost., perché la disciplina regionale sarebbe irragionevolmente unitaria per l'intero territorio siciliano, laddove il legislatore statale avrebbe, invece, distinto i criteri di individuazione dei soggetti attuatori dei piani di controllo faunistico nelle aree protette da quelli applicabili nel restante territorio. Inoltre, la formulazione utilizzata dalla disposizione impugnata violerebbe i canoni che presiedono alla corretta legiferazione, contrastando con lo stesso parametro costituzionale, perché non consentirebbe di comprendere la natura del rinvio operato alla norma statale, né «come possa applicarsi il criterio di “cacciatori residenti nel territorio del parco” al rimanente territorio regionale».

3.- La Regione Siciliana ha evidenziato «in via generale che nel ricorso non si fa mai cenno alle competenze spettanti alla Regione in virtù dello Statuto speciale», pur senza esplicitare una formale eccezione in tal senso.

3.1.- Al riguardo va precisato che il ricorrente fa valere la violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riferendola a un ambito di disciplina - quello del controllo faunistico - non riconducibile all'attività venatoria e, quindi, alla competenza legislativa regionale nella materia della caccia; in particolare, la individuazione dei soggetti autorizzati ad attuare i piani di controllo faunistico sarebbe operata dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, legge che, secondo il ricorrente, andrebbe qualificata come «norma fondamentale di riforma economico-sociale».

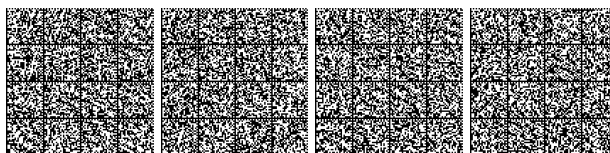
Pertanto, siccome dal contesto del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri emerge in modo sufficiente che è stata ritenuta esclusa la possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale sulle questioni in esame in base allo statuto speciale, il medesimo ricorso «non può ritenersi sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti per valutarne positivamente l'ammissibilità» (sentenza n. 109 del 2018).

4.- Sempre in via preliminare, va disattesa l'eccezione d'inammissibilità che la resistente ha argomentato reputando le questioni promosse nei confronti dell'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 formulate in base a più opzioni ermeneutiche, sostanzialmente alternative.

Questa Corte, infatti, ha costantemente affermato che nel giudizio in via principale sono ammissibili questioni prospettate in termini dubitativi o alternativi, purché le interpretazioni «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose» (*ex plurimis*, sentenze n. 73 del 2018 e n. 189 del 2016). È questo il caso che si verifica nella specie: la modalità di redazione della norma impugnata, che richiama la disposizione statale di cui all'art. 22 della legge n. 394 del 1991, ma senza dare conto della modifica già intervenuta, consente invero di prospettare, in modo non implausibile, ambedue le interpretazioni formulate dal ricorrente.

5.- In relazione a quanto da ultimo osservato, il dubbio interpretativo prospettato dal ricorrente va, peraltro, sciolto nel senso che il legislatore regionale, richiamando l'art. 22 della legge n. 394 del 1991, ha inteso riferirsi al testo in vigore al momento in cui il rinvio è stato effettuato. A questa conclusione conducono diversi e convergenti argomenti.

In primo luogo, il rinvio al testo originario della norma richiamata va escluso sulla base del principio secondo cui tale effetto «in tanto può aversi in quanto esso sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti» (sentenza n. 93 del 2019) i quali, nella specie, non emergono.



Anzi, dai lavori preparatori dell'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, risulta che sia nella relazione dell'emendamento introduttivo dell'articolo, poi approvato, sia nella discussione in aula, il significato del richiamo al citato art. 22 è stato riconnesso al testo in quel momento vigente, idoneo a consentire l'utilizzo dei cacciatori per l'attività di controllo faunistico.

Infine, la stessa Regione resistente, nell'atto di costituzione, conferma che la *ratio* della norma impugnata è quella di consentire anche «ai cacciatori titolari della specifica licenza di polizia» di contribuire, unitamente al personale istituzionalmente a ciò deputato, al controllo selettivo della fauna nociva.

In conclusione, è con riguardo alla così ricostruita interpretazione della norma regionale che vanno scrutinate le censure mosse dal ricorrente.

6.- Nel merito, le questioni sono fondate.

Come in precedenza puntualizzato, il ricorrente collega le censure agli effetti che la norma impugnata produce nelle aree diverse da quelle protette, in forza del combinato disposto dei commi 4 e 9 dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 18 del 2015. Il primo, inciso direttamente dall'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, reca la disciplina dei piani di controllo faunistico nelle aree protette regionali, mentre il secondo rende applicabile la stessa previsione anche sul restante territorio della Regione.

Così precisato il perimetro delle questioni, il nucleo delle censure va dunque ravvisato nella scelta compiuta dal legislatore siciliano, con la norma impugnata, di utilizzare per l'attuazione dei piani di controllo faunistico, in maniera indifferenziata su tutto il territorio regionale, anche i soggetti menzionati nell'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, in aggiunta a quelli indicati dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il cui impiego è già previsto, sempre sull'intero territorio, dalla disciplina regionale.

A fronte di tale chiaro intento normativo, va rilevato che la norma regionale impugnata contrasta con i parametri costituzionali evocati dal ricorrente laddove pretende di rendere applicabile l'art. 22 della legge n. 394 del 1991 nelle aree del territorio regionale diverse da quelle protette.

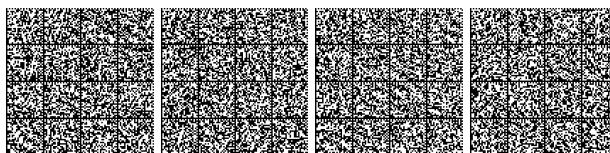
Tale disposizione statale, infatti, detta prescrizioni che valgono esclusivamente per l'attuazione dei piani di controllo nelle aree protette regionali: si tratta quindi di normative speciali, la cui estensione, stante la competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla quale va ascritta la disciplina impugnata, «non compete certamente alla Regione» (sentenza n. 44 del 2019), cui risulta precluso ampliare in tal modo il novero dei soggetti indicati dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 per l'attuazione dei piani di controllo faunistico.

Infatti, la tecnica legislativa impiegata dall'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 - incentrata sull'inserimento del richiamo espresso all'art. 22 della legge n. 394 del 1991 in una previgente disciplina regionale la cui portata applicativa riguarda l'intero territorio - estendendo l'applicazione di una norma statale oltre l'ambito che ne connota la specialità, determina l'effetto per cui, al di fuori del territorio delle aree protette, alle ripartizioni faunistico-venatorie di cui all'art. 8 della legge della Regione Siciliana 1° settembre 1997, n. 33 (Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale), quali organi decentrati dell'assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste, risulta demandata anche l'applicazione dello stesso art. 22 della legge n. 394 del 1991.

Ma in tal guisa si produce un'evidente e irragionevole alterazione della *ratio* che sorregge la specialità delle norme quadro dettate dal citato art. 22 per le aree protette, poiché quest'ultima disposizione prevede che «prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco, previ opportuni corsi di formazione a cura dello stesso Ente».

I concetti evocati dalla disposizione statale (quali la responsabilità e la sorveglianza dell'organismo di gestione del parco, il richiamo al regolamento del parco e la stessa preferenza da accordare ai «cacciatori residenti nel territorio del parco»), sradicati dal loro ambito originale e specifico, divengono infatti sostanzialmente inconciliabili con l'estensione all'intero territorio regionale, con un esito censurabile, come rileva il ricorso statale, anche alla luce del principio di intrinseca razionalità, tanto più che «nel giudizio in via d'azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative; e ciò ancor di più nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative (sentenze n. 449 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003)» (sentenza n. 107 del 2017).

In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, nella parte in cui si applica anche alle aree del territorio regionale diverse da quelle protette.



7.- Le questioni promosse nei confronti degli artt. 24 e 25 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, benché illustrate congiuntamente dal ricorrente e affidate agli stessi motivi, vanno tuttavia affrontate separatamente, avendo oggetti e contenuti distinti.

7.1.- L'impugnato art. 24 apporta due modifiche all'art. 1 della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo), il quale disciplina le attività esercitabili sui beni demaniali marittimi.

In particolare, l'art. 24, al comma 1, sostituendo il comma 1-ter del citato art. 1, introduce una disciplina transitoria per il rilascio, mediante procedure di evidenza pubblica, di nuove concessioni demaniali marittime con validità fino al 31 dicembre 2020.

Con una seconda modifica, operata sempre dal comma 1, l'art. 24 impugnato aggiunge al richiamato art. 1 un comma 1-quater, il quale consente, nelle more dell'approvazione dei piani di utilizzo del demanio marittimo adottati dai Comuni e attraverso procedure amministrative semplificate, il rilascio di autorizzazioni di durata breve «per l'occupazione e l'uso di limitate porzioni di aree demaniali marittime e di specchi acquei, comunque non superiori a complessivi metri quadrati mille, e per un periodo massimo di novanta giorni, non prorogabili e non riproponibili nello stesso anno solare, allo scopo di svolgere attività turistico ricreative, commerciali o sportive, anche attraverso la collocazione di manufatti, purché precari e facilmente amovibili». Per l'attuazione del comma 1-quater, così introdotto, la disposizione impugnata, al comma 2, rinvia a un decreto dell'assessore regionale per il territorio e l'ambiente: a tale fonte è rimessa la disciplina delle modalità di presentazione delle richieste e delle procedure amministrative, prevedendosi che «nel caso di più richieste di concessione provenienti da più soggetti e relative ad una medesima porzione di area demaniale marittima o di specchio acqueo», il rilascio della concessione avvenga attraverso la pubblicazione di bandi pubblici e sentiti i Comuni territorialmente interessati.

7.1.1.- Secondo il ricorrente, le previsioni regionali si sovrapporrebbero alla disciplina contenuta nell'art. 1, commi 246 e da 675 a 684, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che ha dato avvio a una generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime, dalla quale «con ogni evidenza si discost[erebbero] sostanzialmente, generan[do] dubbi interpretativi e incertezze riguardo alla chiara individuazione delle norme di legge applicabili e present[erebbero] significativi profili di incostituzionalità». I criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime rientrerebbero, infatti, nella materia di competenza esclusiva statale «tutela della concorrenza», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.; inoltre, la richiamata sovrapposizione e conseguente incertezza determinerebbero un contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

7.1.2.- La resistente ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle questioni perché proposte in maniera assertiva, oltre che generica, immotivata nonché congetturale, laddove si riferiscono a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non ancora emanato.

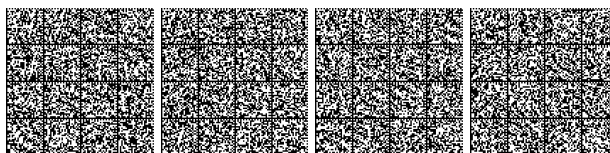
L'eccezione è fondata sotto il profilo della genericità e della insufficiente motivazione.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il ricorso in via principale, per superare lo scrutinio di ammissibilità, deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (*ex plurimis*, sentenze n. 286 del 2019, n. 107 del 2017, n. 315 del 2009, n. 322 del 2008, n. 38 del 2007 e n. 233 del 2006). Tale esigenza di motivazione si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali» (sentenze n. 236 del 2019, n. 218 del 2015, n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005; nello stesso senso, sentenze n. 261 e n. 81 del 2017).

Va anzitutto rimarcato che il ricorrente lamenta il contrasto con i due evocati parametri costituzionali richiamando soltanto le disposizioni di cui all'art. 1, commi 246 e da 675 a 684, della legge n. 145 del 2018, le quali, tuttavia, non esibiscono un contenuto precettivo immediatamente applicabile e "sovrapponibile" a quello della disposizione impugnata, tale da dimostrarne «con ogni evidenza» l'affermato discostamento.

Infatti, mentre la disciplina dell'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 riguarda il rilascio di nuove concessioni demaniali (secondo le due modalità sopra sintetizzate), le previsioni statali citate oggetto dei commi 246, 682, 683 e 684 attengono, invece, alla durata di concessioni già in essere. Le ulteriori disposizioni statali citate si limitano a disciplinare le articolate fasi della prevista generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime, senza peraltro dettare norme nelle more applicabili ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime.

Il ricorso, al riguardo, per un verso, richiama genericamente la circostanza che il d.P.C.m. ancora non adottato dovrà fissare i termini e le modalità per l'avvio della revisione; per altro verso, non esplicita alcun argomento di censura dal contenuto dei commi 680 e 681 - concernenti, questi sì, i principi e i criteri tecnici ai fini dell'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime, da stabilire ad opera di un successivo d.P.C.m. -, dei quali neppure riporta il testo.



Senza indicare come parametro interposto alcuna ulteriore disposizione normativa statale, il ricorrente quindi si limita ad affermare che la disciplina dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime rientra nella materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato, ma ciò rende la censura meramente assertiva, in quanto non espone alcun argomento di merito che specifichi il contrasto ravvisabile con la disposizione regionale impugnata.

Anche la doglianza prospettata in riferimento al principio di buon andamento è generica e priva di adeguata motivazione, risultando quindi parimente inammissibile: i lamentati dubbi interpretativi e le incertezze riguardo alla chiara individuazione delle norme di legge applicabili (statali o regionali) si rivelano nella specie meramente ancillari alla censura precedente.

7.2.- Quanto all'impugnato art. 25, la resistente eccepisce che sarebbero completamente erronei i parametri evocati, data l'estraneità di suddetta disposizione alla materia del demanio marittimo, e che si tratterebbe, invece, di una norma tributaria.

Essa non conterrebbe alcuna previsione riconducibile a quanto previsto dalla normativa statale menzionata nel ricorso, ossia l'art. 1, commi da 675 a 684, della legge n. 145 del 2018. Pertanto, risolvendosi «nel mero accostamento» dell'art. 25 al precedente art. 24 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, la censura sarebbe inammissibile.

7.2.1.- L'eccezione è fondata.

Come sopra precisato (punto 3. del Ritenuto in fatto) il ricorso illustra l'impugnativa dell'art. 25 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 congiuntamente a quella dell'articolo precedente e per entrambi prospetta la violazione degli artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., richiamando le disposizioni dell'art. 1, commi 246 e da 675 a 684, della legge n. 145 del 2018.

Tuttavia, l'ambito materiale al quale ricondurre la norma in esame è chiaramente quello tributario, come emerge sia dalla rubrica del citato art. 25, «Agevolazioni in favore di strutture marina resort e dedicate alla nautica da diporto», sia dal contenuto dello stesso. Questo, infatti, disciplina l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto applicabile alle «prestazioni delle strutture di marina resort» (comma 1) e i criteri per la determinazione della rendita catastale per talune «strutture dedicate alla nautica da diporto» (comma 2).

Il ricorrente, quindi, non chiarisce minimamente perché la disciplina posta dalla disposizione impugnata, che non rivela immediate interferenze con l'ambito della «tutela della concorrenza» - l'unica materia, tra quelle elencate dalla stessa lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., fatta valere espressamente dal ricorso statale -, vi dovrebbe invece essere ricondotta.

Per come evocati, il parametro e le norme indicate come interposte risultano dunque del tutto inconferenti e, mancando ogni motivazione circa la loro riferibilità alle norme regionali impuginate, la questione risulta radicalmente inammissibile (sentenza n. 198 del 2019).

Parimente inammissibile risulta la questione promossa con riferimento al principio di buon andamento, essendo la censura strettamente dipendente dall'asserita violazione del riparto di competenze legislative.

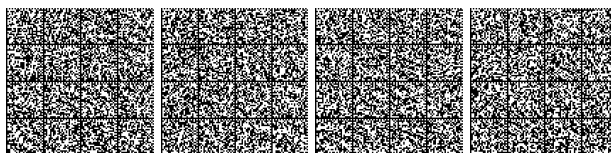
Da ultimo, va rilevato che l'esito di inammissibilità della questione posta sull'art. 25 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 impedisce di prendere in considerazione il sopravvenuto art. 6 della legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta) che, successivamente al deposito del ricorso, ha sostanzialmente riprodotto il contenuto del suddetto art. 25.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui si applica anche alle aree del territorio regionale diverse da quelle protette;



2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2020.

F.to:
Marta CARTABIA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200144

N. 145

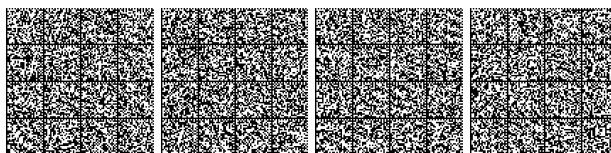
Sentenza 26 maggio - 10 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Controversie insorte tra i genitori in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale - Sanzione amministrativa pecuniaria a carico del genitore che compia gravi inadempienze o atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità di affidamento (nel caso di specie: mancato adempimento degli obblighi di mantenimento) - Ritenuta natura penale della sanzione - Denunciata violazione del principio convenzionale del "ne bis in idem", anche come elaborato dalla giurisprudenza della Corte EDU - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Sanzioni amministrative - Controversie insorte tra i genitori in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale - Sanzione amministrativa pecuniaria a carico del genitore che compia gravi inadempienze o atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità di affidamento (nel caso di specie: mancato adempimento degli obblighi di mantenimento) - Ritenuta natura penale della sanzione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di tassatività e determinatezza della pena, nonché di uguaglianza - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura civile, art. 709-ter, secondo comma, numero 4).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 25, secondo comma, e 117, primo comma; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4.



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. 709-ter, secondo comma, numero 4), del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Treviso nel procedimento vertente tra G. S. e M. P., con ordinanza del 16 luglio 2019, iscritta al n. 219 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Giovanni Amoroso nella camera di consiglio del 26 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Treviso, con ordinanza del 16 luglio 2019, iscritta al n. 219 del registro ordinanze 2019, ha sollevato tre distinte questioni di legittimità costituzionale dell'art. 709-ter, secondo comma, numero 4), del codice di procedura civile, per violazione: dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione al divieto di bis in idem sancito dall'art. 4 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; dell'art. 25, secondo comma, Cost., nella parte in cui la disposizione impugnata sanziona «gli atti che comunque arrechino pregiudizio al minore» assumendo una carenza di determinatezza della fattispecie; dell'art. 3, primo comma, Cost., laddove stabilisce irragionevolmente il limite massimo della sanzione ivi prevista nell'importo di euro 5.000,00, in quanto di gran lunga superiore alla «sanzione pecuniaria» contemplata dall'art. 570 del codice penale per il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare.

2.- Il giudice rimettente riferisce che, nell'ambito di un giudizio per la cessazione degli effetti civili del matrimonio, la ricorrente, oltre alla domanda principale sullo status e a quelle sulle questioni economiche, aveva chiesto la condanna del coniuge separato al pagamento di una sanzione pecuniaria in favore della Cassa delle ammende ai sensi dell'art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., per l'inadempimento dello stesso rispetto all'obbligo di mantenimento della figlia minore sancito nella sentenza di separazione.

All'udienza di precisazione delle conclusioni, peraltro, il resistente produceva la sentenza della sezione penale del Tribunale ordinario di Treviso n. 651 del 2017, depositata in data 30 maggio 2017, mediante la quale ne era stata accertata la responsabilità penale per aver omesso di versare il contributo al mantenimento della figlia nella misura di cui alla pronuncia di separazione, con l'applicazione della pena di cui all'art. 570 cod. pen.

Per tale ragione, come riferisce lo stesso giudice *a quo*, il resistente chiedeva negli scritti conclusivi il rigetto della domanda avente ad oggetto la condanna dello stesso al pagamento della sanzione pecuniaria in favore della Cassa delle ammende ex art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., in quanto sui medesimi fatti era già intervenuta la predetta sentenza di condanna, n. 651 del 2017, divenuta irrevocabile.

In punto di rilevanza, il giudice rimettente evidenzia, in primo luogo, che la domanda proposta dalla ricorrente volta alla condanna del coniuge separato al pagamento della sanzione pecuniaria ex art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., dovrebbe trovare accoglimento a fronte del pacifico e reiterato inadempimento del padre



agli obblighi di mantenimento sanciti in favore della figlia nella sentenza di separazione, condotta che integrerebbe la fattispecie prevista dal medesimo secondo comma di tale disposizione normativa nella parte in cui sanziona gli «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore».

In particolare, il Tribunale rimettente assume la rilevanza delle questioni ritenendo applicabili - pur consapevole dell'esistenza, anche nella giurisprudenza di merito, di diverse impostazioni interpretative sulla problematica - le sanzioni contemplate dall'art. 709-ter, secondo comma, cod. proc. civ., anche in relazione all'inadempimento agli obblighi di mantenimento dei figli, in quanto: *a)* sul piano letterale la formula «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore» è di ampiezza tale da ricomprendere una vasta categoria di fattispecie tra le quali deve essere annoverato anche il pregiudizio derivante dalla mancata contribuzione economica in favore della prole; *b)* sul piano teleologico-sistematico, tale conclusione sarebbe corroborata dalla circostanza che il mantenimento dei figli minori rientra nel dovere di assistenza materiale disposto dagli artt. 30 Cost. e 147 del codice civile ed è indispensabile per l'esplicazione e lo sviluppo della personalità del minore nonché per l'indipendenza del genitore collocatario nell'esercizio delle proprie facoltà genitoriali; *c)* sotto il profilo della *ratio legis*, l'esclusione dall'ambito applicativo delle sanzioni di cui all'art. 709-ter, secondo comma, cod. proc. civ., dell'inadempimento agli obblighi di mantenimento avrebbe dovuto essere espressamente contemplata, stante l'importanza della questione.

Il rimettente, con riferimento, poi, alla non manifesta infondatezza della prima questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., rispetto al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al divieto di bis in idem sancito dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, premette che, in conformità ai criteri enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sin dalla sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, la sanzione di cui all'art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., pur qualificata come amministrativa, è in realtà una sanzione sostanzialmente penale, poiché: *a)* si tratta di una trasgressione significativa, al punto che le stesse condotte sono punite dall'art. 570 cod. pen.; *b)* la struttura dell'illecito è analoga sotto il profilo strutturale a un illecito penale atteso che, a fronte del verificarsi di una fattispecie tipica, la stessa contempla una cornice edittale assimilabile a quelle stabilite dai precetti penali; *c)* deve ritenersi grave, stante l'importo massimo della stessa, pari ad euro 5.000,00, importo superiore a quello previsto da numerose multe e ammende in materia penale nonché alla stessa multa comminabile per il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare; *d)* è irrogata nell'ambito di un procedimento di carattere giurisdizionale nel contraddittorio tra le parti; *e)* lo scopo della stessa, infine, condivide le finalità di natura preventiva del reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare di cui all'art. 570 cod. pen.

In virtù di tale premessa, il giudice rimettente sottolinea che la disposizione impugnata non è suscettibile di un'interpretazione costituzionalmente orientata, dovendo ritenersi applicabile, come evidenziato in punto di rilevanza, anche all'inadempimento degli obblighi di natura economica, e che nella fattispecie processuale, considerata la gravità di tale inadempimento, la sanzione richiesta dovrebbe essere comminata.

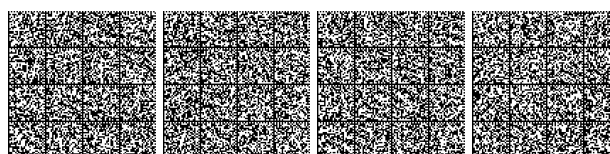
Il Tribunale di Treviso, premessa la qualificazione in termini sostanzialmente penali della sanzione in questione, dubita della legittimità costituzionale dello stesso art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., in relazione al parametro di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., con riferimento alla necessaria determinatezza dei precetti penali. In particolare, quanto alla non manifesta infondatezza di tale questione, il giudice rimettente sottolinea che la disposizione censurata, nella parte in cui fa riferimento, ai fini dell'applicabilità di una sanzione sostanzialmente penale, anche agli «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore», finisce con il demandare l'individuazione delle condotte sanzionate a una valutazione discrezionale dell'autorità giudiziaria, non potendosi ritenere che tali atti debbano ricondursi alle ipotesi contemplate dal primo comma dello stesso art. 709-ter cod. proc. civ., in ragione di un'assunta autonomia tra i due commi.

Il giudice *a quo*, infine, in ordine alla questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., rispetto al parametro di cui all'art. 3, primo comma, Cost., in punto di manifesta infondatezza sottolinea che la medesima contempla un trattamento sanzionatorio di gran lunga superiore, nella misura massima, a quello previsto, per i medesimi fatti, dall'art. 570 cod. pen., con ciò integrando un'irragionevole disparità di trattamento tra soggetti puniti per una stessa condotta nell'ambito dei due procedimenti.

3.- Nel giudizio incidentale non si sono costituite le parti del giudizio *a quo*.

4.- Con atto del 31 dicembre 2019, è invece intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'ordinanza di rimessione.

In particolare, quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al divieto di bis in idem sancito dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, l'Avvocatura sottolinea che il Tribunale rimettente parte da un erroneo presupposto interpretativo, ossia da quello dell'applicabilità delle sanzioni previste dal secondo comma dell'art. 709-ter cod. proc. civ. (e tra esse di quella contemplata al numero 4 di tale disposizione normativa) anche in presenza di violazioni



di carattere meramente economico, e ciò in contrasto sia con la formulazione letterale e la *ratio* della disposizione normativa, sia con la giurisprudenza di legittimità (viene citata Corte di Cassazione, sezione prima civile, ordinanza 27 giugno 2018, n. 16980).

Rileva, inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri che la sanzione in questione non è in ogni caso qualificabile come sanzione penale, poiché non è paragonabile per gravità alle sanzioni amministrative qualificate sostanzialmente penali dalla giurisprudenza europea.

Sottolinea, altresì, la difesa statale che, a escludere la fondatezza della censura, e quindi l'integrazione del *ne bis in idem* come configurato dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, concorre la circostanza che le condotte punite dall'art. 570 cod. pen. non sono costituite dal mero inadempimento agli obblighi di mantenimento, richiedendo un *quid pluris*, ossia l'aver fatto mancare i mezzi di sussistenza all'avente diritto, non ricorrendo, dunque, l'identità dei fatti sanzionati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia, per altro verso, l'infondatezza anche della seconda questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata, in riferimento al parametro di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., poiché le condotte sanzionabili ex art. 709-ter, secondo comma, cod. proc. civ. possono essere determinate in base alle disposizioni normative che regolano l'esercizio della responsabilità genitoriale o in ragione del contenuto dei provvedimenti giurisdizionali che si assumono violati.

Con riferimento alla terza questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo*, afferente la comparabilità dell'art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., con l'art. 3, primo comma, Cost., l'Avvocatura rileva infine che l'ordinanza di remissione, nell'assumere quale *tertium comparationis* la sola sanzione pecuniaria contemplata dall'art. 570 cod. pen., non considera né il maggiore stigma sociale correlato a una condanna in sede penale né che lo stesso art. 570 cod. pen. prevede, al primo comma, in via alternativa rispetto alla multa, la pena della reclusione sino a un anno e, al secondo comma, congiuntamente sia la pena detentiva che quella pecuniaria, con un trattamento sanzionatorio complessivamente più grave rispetto a quello stabilito dalla disposizione censurata.

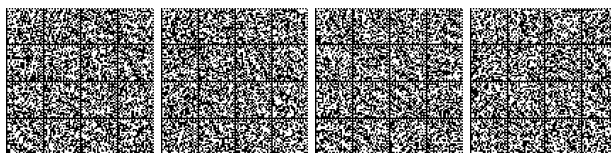
Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Treviso, con ordinanza del 16 luglio 2019, iscritta al n. 219 del registro ordinanze 2019, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, tre distinte questioni di legittimità costituzionale dell'art. 709-ter, secondo comma, numero 4), del codice di procedura civile, nella parte in cui prevede che, nell'ambito di un giudizio di cessazione degli effetti civili del matrimonio, il genitore che abbia posto in essere atti che arrechino pregiudizio al minore sia passibile della «sanzione amministrativa pecuniaria» da un minimo di 75 euro a un massimo di 5.000 euro, in favore della Cassa delle ammende, per l'inadempimento all'obbligo di corrispondere l'assegno di mantenimento, previsto, nel caso di specie, dalla sentenza di separazione coniugale, in favore della figlia minore.

In primo luogo, il giudice rimettente assume la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al parametro interposto di cui all'art. 4 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, sul divieto di *ne bis in idem*, poiché la sanzione pecuniaria contemplata dalla previsione censurata avrebbe, in virtù dei canoni enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sin dalla sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, natura sostanzialmente penale, e dovrebbe essere comminata per il medesimo fatto, ossia per l'omesso pagamento dell'assegno di mantenimento disposto nella pronuncia di separazione coniugale in favore della figlia minore, per il quale il convenuto era stato già condannato in sede penale.

Il giudice *a quo* assume, inoltre, che lo stesso art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., nella parte in cui consente di comminare una «sanzione amministrativa pecuniaria» in favore della Cassa delle ammende per «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore», violi anche l'art. 25, secondo comma, Cost., in ragione dell'indeterminatezza delle condotte censurabili con una sanzione di carattere sostanzialmente penale.

Il Tribunale rimettente ritiene, poi, violato anche l'art. 3, primo comma, Cost., in riferimento al *tertium comparationis* costituito dal trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 570 del codice penale, ritenendo irragionevole che la sanzione pecuniaria per un identico fatto sia determinata dalla disposizione censurata nella misura massima di euro 5.000, di gran lunga superiore alla multa prevista dall'art. 570, primo comma, cod. pen., pari, nel massimo, ad euro 1.032.



2.- L'Avvocatura generale dello Stato non ha formulato eccezioni di inammissibilità; appare, tuttavia, opportuno un breve esame preliminare di due profili attinenti alla sufficiente motivazione dell'ordinanza di rimessione quanto rispettivamente alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

2.1.- Sotto un primo profilo, sebbene l'ordinanza di rimessione faccia riferimento a una sentenza di condanna in sede penale «ex art. 570 cod. pen.», si comprende agevolmente, dalla lettura della medesima, ove si riferisce che tale condanna è correlata al mero mancato pagamento dell'assegno di mantenimento per la figlia minorenni disposto in sede di separazione dei coniugi, che, in realtà, si tratta del reato (in conformità alla normativa applicabile *ratione temporis*) introdotto dall'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54 (Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli), che - estendendo alla separazione coniugale la tutela penale a tal fine già contemplata per i provvedimenti pronunciati nel giudizio di cessazione degli effetti civili del matrimonio dall'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) - ha individuato come condotta penalmente sanzionata la «violazione degli obblighi di natura economica» mediante l'applicazione di tale ultima disposizione, che già prevedeva le pene stabilite dall'art. 570 cod. pen. per il coniuge che si fosse sottratto all'obbligo di corresponsione dell'assegno, in particolare, per il mantenimento, l'istruzione e l'educazione dei figli. Tale delitto è oggi confluito nell'art. 570-*bis* cod. pen. in attuazione della «riserva di codice» (sentenza n. 189 del 2019), che continua a prevedere l'applicazione delle pene di cui all'art. 570 cod. pen. al coniuge che si sottrae all'obbligo di corresponsione di ogni tipologia di assegno dovuto in caso di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio ovvero viola gli obblighi di natura economica in materia di separazione dei coniugi e di affidamento condiviso dei figli.

Quindi, benché il giudice rimettente non si sia confrontato con tale più ampio quadro normativo, è ben chiaro che il “fatto” penalmente rilevante e per il quale il genitore resistente è già stato condannato con l'applicazione delle pene di cui all'art. 570 cod. pen., consiste nell'inadempimento dell'obbligo di natura economica fissato dal giudice per il mantenimento della prole. Ed è lo stesso “fatto” che il giudice rimettente assume a possibile presupposto della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dalla disposizione censurata.

Di qui la rilevanza delle questioni.

2.2.- Sotto un distinto profilo, neppure può ritenersi - come invece è avvenuto in altre fattispecie nelle quali era stato dedotto dinanzi a questa Corte il mancato rispetto del divieto di bis in idem sancito dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU (da ultimo, sentenza n. 222 del 2019; ordinanza n. 114 del 2020) - che l'ordinanza di rimessione, nell'argomentare la non manifesta infondatezza, in particolare, della prima questione di legittimità costituzionale, abbia descritto in modo insufficiente il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento poiché, sebbene la stessa non abbia espressamente richiamato la più recente evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha comunque effettuato un sufficiente vaglio delle relative condizioni, non limitandosi ad assumere, sic et simpliciter, una violazione del divieto in questione, concepito in una prospettiva meramente processuale.

3.- Nel merito, la prima questione di legittimità costituzionale - con la quale il Tribunale rimettente assume la violazione da parte dell'art. 709-*ter*, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al parametro interposto di cui all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU sul divieto di bis in idem - non è fondata, in quanto è possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

4.- Giova premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento in cui si inserisce la medesima disposizione.

L'art. 709-*ter*, secondo comma, cod. proc. civ., stabilisce: «A seguito del ricorso, il giudice convoca le parti e adotta i provvedimenti opportuni. In caso di gravi inadempienze o di atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento, può modificare i provvedimenti in vigore e può, anche congiuntamente: 1) ammonire il genitore inadempiente; 2) disporre il risarcimento dei danni, a carico di uno dei genitori, nei confronti del minore; 3) disporre il risarcimento dei danni, a carico di uno dei genitori, nei confronti dell'altro; 4) condannare il genitore inadempiente al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, da un minimo di 75 euro a un massimo di 5.000 euro a favore della Cassa delle ammende».

Tale disposizione è stata inserita, nelle norme del codice di procedura civile dedicate alla separazione coniugale, dall'art. 2 della legge n. 54 del 2006, che ha contestualmente introdotto la regola generale dell'affidamento condiviso della prole della coppia parentale in regime di separazione, regola che è subito apparsa foriera di più frequenti controversie tra i genitori sulle modalità di attuazione di questo nuovo istituto con un maggiore coinvolgimento del giudice per dirimere ogni genere di contrasto.

La collocazione della norma nell'ambito della disciplina processuale della separazione coniugale non ne limita l'operatività a questo solo ambito, in quanto l'art. 4, comma 2, della stessa legge n. 54 del 2006 stabilisce espressamente che le nuove disposizioni dettate per la separazione giudiziale si applicano anche ai casi di «scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio, nonché ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati».



L'art. 709-ter cod. proc. civ. demanda, nel primo comma, al giudice del procedimento in corso il potere di risolvere le controversie insorte tra i genitori in ordine all'esercizio della potestà genitoriale ovvero alle modalità dell'affidamento. Tali "controversie" sono costituite da disaccordi e contrasti che insorgono di frequente tra i genitori quando si tratta di individuare le modalità attuative dell'affidamento, ossia le forme di esercizio della responsabilità genitoriale ogni qual volta sia stato pronunciato un provvedimento di affidamento.

Nelle ipotesi in cui vengano accertate, poi, gravi inadempienze rispetto agli obblighi contenuti nei provvedimenti sull'esercizio della potestà genitoriale o sull'affidamento della prole o, in alternativa, il compimento di atti che arrechino pregiudizio al minore ovvero ostacolino il corretto svolgimento delle modalità di affidamento, il medesimo giudice può non soltanto modificare i provvedimenti in vigore, ma anche pronunciare, a carico del genitore inadempiente, le misure sanzionatorie di cui ai numeri da 1) a 4) della stessa disposizione.

Proprio da questi poteri demandati all'autorità giudiziaria dal secondo comma dell'art. 709-ter cod. proc. civ. si evince che lo scopo principale della norma è quello di superare le difficoltà da lungo tempo emerse nella prassi applicativa rispetto alla possibilità di assicurare l'effettività del diritto della prole ad un rapporto equilibrato e continuativo con entrambi i genitori - in linea con le finalità generali della stessa legge n. 54 del 2006 sull'affidamento condiviso - anche ove tale diritto sia riconosciuto in un provvedimento di carattere giurisdizionale che disciplina le modalità di affidamento, per tutti gli aspetti diversi da quelli economici, e il diritto/dovere di visita del genitore non collocatario, ossia profili afferenti a obbligazioni complesse di carattere infungibile, incidenti su diritti di carattere non patrimoniale.

Le evidenziate difficoltà si correlavano soprattutto alla sostanziale inidoneità del modello dell'esecuzione forzata delineato dal Terzo libro del codice di procedura civile per l'attuazione delle decisioni giudiziarie in tema di affidamento e responsabilità genitoriale nei confronti dei figli minori (o maggiorenni portatori di handicap) - inidoneità riconosciuta, pur incidentalmente, da questa Corte (ordinanza n. 68 del 1987) - almeno per tutti gli aspetti diversi dalle questioni di carattere economico. Per queste ultime, invece, oltre all'esecuzione per espropriazione forzata, sono previsti vari meccanismi volti ad assicurare una adeguata tutela del diritto di credito quali, ad esempio, il sequestro o il pagamento diretto da parte di terzi ai sensi dell'art. 156 del codice civile, e la possibilità ex art. 545 cod. proc. civ. di pignorare il trattamento stipendiale anche al di là del limite generale del cosiddetto quinto, oltre alla tutela penale di cui, attualmente, agli artt. 570 e 570-bis cod. pen.

In questo contesto deve collocarsi l'introduzione nel codice di procedura civile dell'art. 709-ter ad opera della legge n. 54 del 2006 sull'affidamento condiviso, quale disposizione volta principalmente a colmare oggettive lacune che si erano registrate nell'assicurare una tutela effettiva dei diritti della prole di una coppia genitoriale disgregata, correlati a obblighi di natura infungibile pur consacrati in provvedimenti giudiziari.

In particolare, si è consentito al giudice della cognizione - adito con il ricorso di cui all'art. 709-ter cod. proc. civ., a fronte di violazioni dei provvedimenti concernenti le modalità di esercizio della responsabilità genitoriale ovvero di quelle di affidamento - di modificare o integrare il contenuto di tali provvedimenti. Il legislatore, quindi, al fine di superare il problema derivante dall'inidoneità dell'esecuzione forzata, ha per un verso demandato al giudice di merito una nuova competenza, che si svincola da moduli rigidi come quelli esecutivi, per sfruttare pienamente la maggiore flessibilità della tutela giurisdizionale di cognizione, e risponde alla finalità di individuare l'autorità più adatta a risolvere le questioni che possono sorgere nella fase di attuazione della misura; per un altro, ha attribuito a tale giudice, accertato l'inadempimento alle statuizioni contenute nei provvedimenti già emanati nei confronti della coppia parentale, il potere di comminare, ove richiesto con ricorso ai sensi del secondo comma della stessa disposizione, le misure sanzionatorie ivi contemplate.

Quanto alla «sanzione amministrativa pecuniaria», dell'importo ricompreso tra un minimo di 75 euro ed un massimo di 5.000 euro in favore della Cassa delle ammende, prevista dalla disposizione censurata *in parte qua*, la stessa realizza innanzi tutto - sul modello di altri sistemi processuali - una forma di indiretto rafforzamento dell'esecuzione delle obbligazioni di carattere infungibile. Si tratta di obbligazioni il cui adempimento dipende in via esclusiva dalla volontà dell'obbligato e l'esecuzione indiretta si realizza, previa necessaria istanza di parte, attraverso un sistema di compulsione all'adempimento spontaneo prevedendo, in mancanza dello stesso, l'obbligo di corrispondere una somma in favore dello Stato. In ciò tale modello si accosta nella finalità - pur divergendo nel meccanismo processuale - alle misure di attuazione degli obblighi di fare infungibile o di non fare introdotte successivamente dall'art. 614-bis cod. proc. civ., ad opera della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che - poi divenute misure di coercizione indiretta - hanno invece vocazione generale, consentono l'esercizio di un potere d'ufficio del giudice e prevedono la corresponsione delle somme liquidate in favore dell'altra parte.



5.- Ciò premesso quanto al contenuto della disposizione censurata, va ora chiarita la portata dell'invocato parametro.

5.1.- L'ordinanza di rimessione richiama, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., il divieto di bis in idem sancito dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU secondo cui «[n]essuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato».

Tale garanzia - operante anche per l'Italia stante l'invalidità, ritenuta dalla giurisprudenza della Corte EDU, della riserva a suo tempo presentata - è stata interpretata dalla Corte di Strasburgo in modo da non correlarsi esclusivamente alla qualificazione, nel diritto interno degli Stati contraenti, di una sanzione come penale, nel senso che possono assumere rilievo, in via alternativa, la natura della misura e la gravità delle conseguenze in cui l'accusato rischia di incorrere (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi). Una sanzione può pertanto essere qualificata come sostanzialmente penale, ove ciò possa desumersi, alternativamente, dalla natura dell'infrazione (rispetto alla quale occorre considerare il carattere e la struttura della norma trasgredita, ad esempio verificando se essa si caratterizza in termini di generalità dei destinatari o valutando la caratura degli interessi che essa tutela), ovvero dalla natura e dalla gravità della sanzione (con riferimento a quest'ultimo profilo, come evidenziato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, possono ad esempio assumere rilevanza: lo scopo punitivo-deterrente della sanzione: sentenza 21 febbraio 1984, Ozturk contro Repubblica federale tedesca; il grado di afflittività della sanzione: sentenza 24 febbraio 1994, Bendenoun contro Francia; la pertinenzialità rispetto ad un fatto di reato: sentenza 23 settembre 1998, Malige contro Francia).

È noto che inizialmente la Corte europea dei diritti dell'uomo ha declinato in una prospettiva prevalentemente processuale il principio del ne bis in idem di cui all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, affermando che lo stesso tutela l'individuo non tanto contro la possibilità di essere sanzionato due volte per il medesimo reato, ma ancor prima di essere sottoposto una seconda volta a processo per un reato per il quale è stato già giudicato, non importa se con esito assolutorio o di condanna (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia).

In seguito, tuttavia, nella giurisprudenza della stessa Corte si è registrata una significativa evoluzione nell'interpretazione della portata del divieto convenzionale di bis in idem rispetto ai procedimenti sanzionatori misti, evoluzione che è stata suggellata dalla pronuncia della grande camera, resa il 15 novembre 2016 in relazione al caso A. e B. contro Norvegia, la quale - avvicinandosi armonicamente a quelle che, nella giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åklagaren contro Fransson), erano le declinazioni del medesimo divieto, per come espresso dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - ha affermato che sottoporre a processo penale una persona già sanzionata a livello amministrativo con l'applicazione di una sanzione sostanzialmente penale non viola di per sé il divieto di bis in idem, purché tra i due procedimenti vi sia una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, nel quadro di un approccio unitario e coerente e le risposte sanzionatorie cumulate non comportino un sacrificio eccessivo per l'interessato. Ne deriva che i due procedimenti possono non solo essere avviati, ma anche concludersi con l'irrogazione di due distinte sanzioni purché ricorrano, congiuntamente, le seguenti condizioni: le sanzioni perseguono finalità differenti ed abbiano in concreto ad oggetto profili diversi della medesima condotta antisociale; la duplicità dei procedimenti costituisca una conseguenza prevedibile della condotta; vi sia un'interazione probatoria tra i procedimenti, realizzata mediante la collaborazione tra le autorità preposte alla definizione degli stessi; ricorra una stretta connessione sul piano temporale tra i due procedimenti, pur non strettamente paralleli, tale da non assoggettare l'incolpato ad un "eterno giudizio" per il medesimo fatto; la sanzione comminata nel primo procedimento sia tenuta in considerazione nell'altro, in modo che venga rispettata una proporzionalità complessiva della pena.

Pertanto, la previsione di un duplice binario sanzionatorio per il medesimo fatto non viola il principio di ne bis in idem allorché si tratti di procedimenti paralleli e integrati sotto l'aspetto sia sostanziale che temporale.

5.2.- A fronte di tale decisione, questa stessa Corte, con la sentenza n. 43 del 2018, in ragione del «mutamento del significato della normativa interposta, sopravvenuto all'ordinanza di rimessione per effetto di una pronuncia della grande camera della Corte di Strasburgo, che esprime il diritto vivente europeo», ha restituito gli atti al giudice *a quo* che aveva denunciato una violazione del principio del ne bis in idem nell'accezione convenzionale a fronte di una fattispecie normativa di cosiddetto doppio binario sanzionatorio, attraverso il parametro interposto dell'art. 117, primo comma, Cost., per una necessaria rivalutazione della questione sollevata. In proposito, nella stessa sentenza n. 43 del 2018, questa Corte ha sottolineato che, a fronte della decisione resa dalla grande camera della Corte di Strasburgo nel caso A. e B. contro Norvegia, si è passati dal divieto imposto agli Stati aderenti di configurare per lo stesso fatto illecito due procedimenti che si concludono indipendentemente l'uno dall'altro, alla facoltà di coordinare nel tempo e nell'oggetto tali procedimenti, in modo che essi possano reputarsi come preordinati ad un'unica, prevedibile e non sproporzionata, risposta punitiva.



Il principio del *ne bis in idem* ha quindi finito con l'acquisire una forte connotazione sostanziale pur non perdendo quella processuale, posto che presuppone l'esistenza di un duplice procedimento.

Inoltre, come più volte affermato da questa Corte, il principio del *ne bis in idem* trova, sebbene ivi non espressamente contemplato, saldo fondamento nella Costituzione (sentenze n. 381 del 2006, n. 230 del 2004 e n. 284 del 2003).

Come incisivamente sottolineato dalla sentenza n. 200 del 2016, tale principio si correla agli artt. 24 e 111 Cost., in quanto «è immanente alla funzione ordinante cui la Carta ha dato vita, perché non è compatibile con tale funzione dell'ordinamento giuridico una normativa nel cui ambito la medesima situazione giuridica possa divenire oggetto di statuizioni giurisdizionali in perpetuo divenire» ed è volto a evitare che il singolo possa essere esposto ad una spirale di reiterate iniziative penali per il medesimo fatto.

Sotto un distinto profilo, non può trascurarsi che nell'ordinamento nazionale il medesimo principio, inteso secondo un connotato anche sostanziale, si salda, seppur a livello di normazione primaria, con il generale canone di specialità espresso non solo per i reati dall'art. 15 cod. pen., ma, con riferimento ai rapporti tra sanzioni amministrative e sanzioni penali dall'art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), finalizzato ad impedire tendenzialmente una "doppia incriminazione" sostanziale per il medesimo fatto. Il principio di specialità tra sanzioni amministrative e penali è inoltre ribadito dall'art. 19 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), avente anch'esso lo scopo di evitare che un identico fatto venga punito due volte in capo al medesimo soggetto, tanto come illecito amministrativo, quanto come illecito penale.

Pertanto, costituisce principio cardine del nostro sistema quello per il quale un doppio binario sanzionatorio rappresenta non già una regola, bensì un'eccezione, che però deve trovare giustificazione in esigenze di complementarità del trattamento punitivo complessivo.

5.3.- Mette conto anche ricordare che il principio del *ne bis in idem*, oltre ad assurgere a principio interno di rango costituzionale, trova tutela, come accennato, anche nell'art. 50 CDFUE secondo cui «[n]essuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge»; disposizione che, stante la clausola di equivalenza contenuta nel terzo periodo dell'art. 52, incorpora il contenuto minimo dell'art. 4 del Prot. n. 7 CEDU, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Anche alla stregua della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la previsione di un duplice binario sanzionatorio non confligge con il principio di *ne bis in idem* ove: la normativa di riferimento persegue un obiettivo di interesse generale, tale da giustificare il cumulo di procedimenti e di sanzioni, che devono avere uno scopo complementare; contenga norme che garantiscano un coordinamento che limiti a quanto strettamente necessario l'onere supplementare derivante per i soggetti interessati da un cumulo di procedimenti; preveda norme che consentano di garantire che la severità del complesso delle sanzioni imposte sia limitata a quanto strettamente necessario in relazione alla gravità del reato di cui si tratti (grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, in causa C-524/15, Menci; sentenza 20 marzo 2018, in causa C-537/16, Garlsson Real Estate e altri; sentenza 20 marzo 2018, in cause C-596/16 e C-597/16, Di Puma e altri).

Pertanto, sulla portata del principio del divieto di *ne bis in idem* si registra ormai una convergenza coerente, in una prospettiva di tutela multilivello dei diritti, della giurisprudenza di questa Corte con quella delle Corti europee.

6.- L'applicazione nella fattispecie in esame di tale principio e dei limiti in cui possa ritenersi legittimo il doppio binario sanzionatorio, secondo la richiamata giurisprudenza tanto della Corte europea dei diritti dell'uomo che di questa Corte, che ne ha condiviso gli ultimi sviluppi (sentenze n. 222 del 2019 e n. 43 del 2018), dà fondamento e corpo al dubbio di legittimità costituzionale espresso dal giudice rimettente con la prima questione.

Ed infatti, da una parte alla sanzione contemplata dall'art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., anche se espressamente definita amministrativa, deve riconoscersi natura sostanzialmente penale al fine del rispetto del divieto di *ne bis in idem*, in virtù dei criteri enunciati dalla Corte EDU sin dalla pronuncia Engel contro Paesi Bassi.

Assume rilievo in tal senso, in primo luogo, la gravità della sanzione pecuniaria irrogabile sino ad un importo massimo di 5.000 euro; gravità che deve essere invero valutata nello specifico contesto di misure irrogate in ambito familiare, diverso da quello del diritto dell'impresa o altresì da quello di significative violazioni in materia tributaria.

La natura pubblicistica e deterrente della sanzione è inoltre evidente per la circostanza che la stessa è disposta non in favore dell'altra parte, bensì della Cassa delle ammende.



Inoltre, sussisterebbe anche l'*idem factum* della condotta sanzionata in sede penale, con le pene di cui all'art. 570 cod. pen., e di quella sanzionata in sede civile, con la «sanzione amministrativa pecuniaria», ove appunto si ritenesse - come, pur plausibilmente, assume il giudice rimettente - che tra gli «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore» possa rientrare anche l'inadempimento dell'obbligo di pagamento dell'assegno di mantenimento della prole.

6.1.- Se così, la legittimità della doppia sanzione per l'*idem factum* dovrebbe, in tal caso, confrontarsi - nella prospettiva del giudice *a quo* - con il rispetto del canone della «stretta connessione nella sostanza e nel tempo», enunciato dalla citata sentenza A. e B. contro Norvegia della Corte EDU e recepito, come limite al generale principio del *ne bis in idem*, anche dalla giurisprudenza di questa Corte.

Benché rientri nella discrezionalità del legislatore prevedere, in deroga del principio di specialità, un apparato sanzionatorio articolato su più misure complementari e integrate - penali, amministrative, civili - il cui controllo di legittimità sia affidato a giudici diversi, occorre però che sussista un «nesso sufficientemente stretto in sostanza e in tempo» (un «*lien matériel et temporel suffisamment étroit*», secondo la citata sentenza della Corte EDU) tale da formare un «insieme coerente» in una logica di complementarità per il raggiungimento di un obiettivo complessivo di repressione dell'*idem factum*.

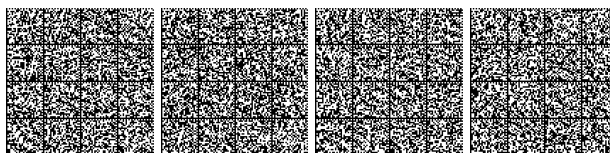
Invece nella fattispecie in esame si avrebbe, in primo luogo, che, sul piano della sussistenza del nesso sostanziale, non sarebbe identificabile una funzione differenziata, quand'anche parzialmente, nelle due sanzioni previste, le quali invece risulterebbero parimenti accomunate dalla stessa finalità di deterrenza, a carattere special-preventivo, volta a indurre il genitore al pagamento dell'assegno di mantenimento in favore della prole, senza che sia necessario attivare gli strumenti del processo esecutivo civile. Le sanzioni, penale e «amministrativa», risulterebbero essere del tutto sovrapponibili e non già complementari.

Inoltre mal si concilia con il criterio di stretta connessione nella sostanza un completamento solo eventuale - e quindi, in fondo, casuale - del trattamento sanzionatorio complessivo perché da una parte, a fronte della perseguibilità d'ufficio del reato di cui all'art. 3 della legge n. 54 del 2006 (e oggi di quello di cui all'art. 570-*bis* cod. pen.: Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 30 gennaio-24 febbraio 2020, n. 7277), l'applicazione della sanzione amministrativa presuppone che ci sia un ricorso del genitore che, nel contesto di una controversia insorta in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale o delle modalità dell'affidamento, lamenti l'inadempimento dell'altro genitore obbligato al pagamento dell'assegno di mantenimento per la prole. D'altra parte il giudice, pur a fronte di tale comprovato inadempimento, non sarebbe comunque obbligato ad irrogare la sanzione pecuniaria «amministrativa», potendo limitarsi - come prevede la disposizione censurata - ad ammonire il genitore inadempiente o a condannarlo al risarcimento del danno; misure che, pur avendo una connotazione latamente punitiva, non hanno natura sostanzialmente penale al fine del rispetto del divieto di *ne bis in idem*.

In secondo luogo, la sanzione «amministrativa» contemplata dal secondo comma, numero 4), dell'art. 709-*ter* cod. proc. civ., per come è costruita, non consente di ritenere prevedibile, per il soggetto che pone in essere la condotta, la duplice risposta sanzionatoria in applicazione di norme chiare e precise; ciò implica che non dev'esservi discrezionalità nell'irrogazione delle sanzioni, potendo solo in tal modo il soggetto agente sapere che, se porrà in essere una condotta illecita, incorrerà non soltanto nella sanzione penale, ma anche in quella pecuniaria «amministrativa». Al contrario, l'irrogazione della sanzione «amministrativa» di cui all'art. 709-*ter* cod. proc. civ. dipende da una serie di variabili correlate alla volontà del genitore che lamenti l'inadempimento dell'altro genitore. Solo a seguito del ricorso del primo, nel contesto di una procedura di separazione o scioglimento degli effetti civili del matrimonio, è possibile per il giudice adito l'emanazione di una misura di contrasto dell'inadempimento nell'esercizio della responsabilità genitoriale o nelle modalità dell'affidamento; misura che, peraltro, nel quadro di quelle contemplate dal secondo comma dell'art. 709-*ter* cod. proc. civ., potrebbe - come già sottolineato - essere, anche a fronte di una medesima condotta, quella diversa dell'ammonimento o del risarcimento del danno.

Né la rilevata assenza di una stretta connessione tra le sanzioni penale e «amministrativa», potrebbe essere superata dalla sola possibilità di comminare un trattamento sanzionatorio complessivo proporzionale alla gravità del fatto. La proporzionalità di quest'ultimo, pur costituendo un criterio di preminente importanza, non può rappresentare l'unica ragione giustificatrice, in assenza di una stretta connessione sotto il profilo sostanziale, della duplice repressione di un medesimo fatto. La possibilità di irrogare una sanzione proporzionata costituisce, invero, un *posterius* rispetto alla valutazione in ordine alla connessione stretta tra diverse sanzioni per lo stesso fatto.

7.- Si ha quindi che il possibile contrasto tra la disposizione censurata e il principio del *ne bis in idem* - che, per le ragioni appena indicate, insorgerebbe ove la prima fosse interpretata nei termini indicati dal giudice rimettente - conduce univocamente verso un'interpretazione alternativa che sia costituzionalmente orientata nel senso di escludere la duplice sanzione dell'*idem factum* in assenza di una «stretta connessione in sostanza e nel tempo».



Nella fattispecie in esame può ben ritenersi che la sanzione pecuniaria “amministrativa” introdotta dall’art. 2 della legge n. 54 del 2006 (con la previsione dell’art. 709-ter cod. proc. civ.) sia simmetrica e parallela a quella prevista dal successivo art. 3 e non già complementare a quest’ultima.

Come già sopra anticipato, tale legge ha previsto, all’art. 1, la regola generale dell’affidamento condiviso dei minori e dell’esercizio tendenzialmente congiunto della potestà genitoriale rimettendo al giudice ogni decisione in caso di disaccordo. La stessa disposizione ha novellato l’art. 155 cod. civ. sui provvedimenti riguardo ai figli e ha introdotto, in particolare, l’art. 155-bis cod. civ., che regola l’affidamento a un solo genitore e l’opposizione all’affidamento condiviso, e l’art. 155-ter cod. civ. sulla revisione delle disposizioni concernenti l’affidamento dei figli.

A fronte di nuovi diritti e nuovi obblighi, spesso di fare infungibile, e in assenza (all’epoca) di misure indirette per favorirne l’esecuzione (le misure di coercizione indiretta di cui all’art. 614-bis cod. proc. civ. sarebbero state introdotte solo alcuni anni dopo), lo stesso legislatore ha approntato, all’art. 2, uno specifico e mirato strumento processuale di tutela, costituito appunto dall’art. 709-ter cod. proc. civ. La *ratio* di tale norma è ben posta in evidenza dalla giurisprudenza di legittimità che ha affermato che «l’intento del legislatore appare palesemente quello di fornire uno strumento per la soluzione di conflitti tra genitori, riguardo ai figli, che, a seguito della nuova normativa, potrebbero presentarsi più frequentemente» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 ottobre 2010, n. 21718). In altra pronuncia si è fatta applicazione dell’art. 709-ter cod. proc. civ. con riferimento alla violazione delle prescrizioni date dal giudice nel calendario delle visite del minore (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 27 giugno 2018, n. 16980). Parimenti - nell’escludersi l’applicabilità dell’art. 614-bis cod. proc. civ. - si è però precisato come la disposizione censurata possa offrire tutela al diritto di visita del figlio minore del genitore non collocatario a fronte delle condotte pregiudizievoli poste in atto dall’altro genitore (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 6 marzo 2020, n. 6471).

Parallelamente lo stesso legislatore ha rafforzato, all’art. 3, la già esistente tutela penale a fronte di una tipica obbligazione pecuniaria suscettibile di esecuzione forzata, oltre che di altre misure di garanzia della responsabilità patrimoniale, quale è quella avente ad oggetto l’assegno di mantenimento della prole nelle procedure di separazione dei coniugi e di scioglimento degli effetti civili del matrimonio. L’art. 3, infatti, prevede per la «violazione degli obblighi di natura economica» l’applicazione dell’art. 12-sexies della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) e quindi le pene contemplate dall’art. 570 cod. pen.

Questo parallelismo tra l’art. 2, che ha introdotto l’art. 709-ter cod. proc. civ., e l’art. 3, che ha rafforzato l’art. 12-sexies citato, consente di escludere, in forza del canone dell’interpretazione conforme, che le due norme si intersechino e che la condotta sanzionata come reato dall’art. 3 della legge n. 54 del 2006 con le pene dell’art. 570 cod. pen. possa essere sanzionata anche con la pena pecuniaria “amministrativa” dell’art. 2.

La disposizione censurata ha dunque la sua *ratio* e la sua giustificazione nell’esigenza di assicurare una tutela effettiva rispetto all’adempimento di una serie di obblighi di carattere prevalentemente infungibile nei confronti della prole, per i quali prima dell’emanazione della stessa mancavano efficaci strumenti di attuazione e di coazione.

Per converso gli aspetti patrimoniali del rapporto tra i genitori e la prole, relativi all’assegno di mantenimento, non hanno mai posto significativi problemi attuativi, in quanto le relative pronunce sono eseguibili nelle forme del processo esecutivo per espropriazione (anche mediante un pignoramento dei crediti del debitore) e presidiate in sede penale dal reato di cui all’art. 570-bis cod. pen. (sentenza n. 189 del 2019) e finanche - ove il mancato pagamento dell’assegno di mantenimento ridondi in deprivazione dei mezzi di sussistenza - da quello di cui all’art. 570, secondo comma, numero 2), cod. pen.

L’art. 709-ter, secondo comma, cod. proc. civ., deve quindi essere interpretato nel senso che il mancato pagamento dell’assegno di mantenimento della prole, nella misura in cui è già sanzionato penalmente, non è compreso nel novero delle condotte inadempienti per le quali può essere irrogata dall’autorità giudiziaria adita la sanzione pecuniaria “amministrativa” in esame. Le condotte suscettibili di tale sanzione sono infatti “altre”, ossia le tante condotte, prevalentemente di fare infungibile, che possono costituire oggetto degli obblighi relativi alla responsabilità genitoriale e all’affidamento di minori.

Pertanto, nei termini sopra precisati, la prima questione deve ritenersi non fondata.

8.- L’ordinanza di rimessione, assumendo la natura sostanzialmente penale, in virtù dei criteri elaborati dalla già ricordata giurisprudenza della Corte EDU, della misura contemplata dalla disposizione censurata, dubita, inoltre, della compatibilità della stessa con l’art. 25, secondo comma, Cost., nella parte in cui sanziona anche gli «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore», per violazione del canone di determinatezza in ordine alla individuazione dei comportamenti sanzionabili.

8.1.- La questione non è fondata.



Il principio di legalità di cui all'invocato parametro costituzionale, che trova applicazione anche per le sanzioni amministrative di natura sostanzialmente punitiva (sentenze n. 139 del 2019 e n. 223 del 2018), non risulta violato dalla disposizione censurata.

Il secondo comma dell'art. 709-ter cod. proc. civ. - come già rilevato - individua in via alternativa le condotte che possono giustificare l'applicazione delle sanzioni ivi previste, le quali possono consistere in gravi inadempienze, da riferirsi agli obblighi concernenti l'esercizio della responsabilità genitoriale o l'affidamento dei minori; ovvero in atti che comunque arrechino pregiudizio al minore; o anche in atti che ostacolano il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento.

La censura del Tribunale rimettente si appunta, in particolare, sulla ritenuta indeterminatezza dell'espressione «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore».

La giurisprudenza di legittimità - premesso che l'art. 709-ter cod. proc. civ. attribuisce al giudice la facoltà di applicare una o più tra le misure previste dalla stessa norma nei confronti del genitore responsabile di gravi inadempienze o di atti «che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolano il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento» - ha precisato che l'uso della congiunzione disgiuntiva evidenzia che avere ostacolato il corretto svolgimento delle prescrizioni giudiziali relative alle modalità di affidamento dei figli è un fatto che giustifica di per sé l'applicazione di una o più tra le misure previste, anche in mancanza di un pregiudizio in concreto accertato a carico del minore (sentenza della Corte di cassazione n. 16980 del 2018).

È possibile quindi individuare i comportamenti sanzionabili in quelle condotte - da ricondurre a "inadempienze o violazioni" di prescrizioni dettate in un provvedimento giurisdizionale, pur non apparentemente "gravi" - che abbiano arrecato alla prole un danno, anche non patrimoniale, accertabile e valutabile secondo gli ordinari criteri.

Questa Corte ha del resto costantemente ribadito il principio secondo cui il ricorso a un'enunciazione sintetica della norma incriminatrice, piuttosto che a un'analitica enumerazione dei comportamenti sanzionati, non comporta, di per sé, un vizio di indeterminatezza purché, mediante l'interpretazione integrata, sistemica e teleologica, sia possibile attribuire un significato chiaro, intelligibile e preciso alla previsione normativa (sentenze n. 25 e n. 24 del 2019 e n. 172 del 2014).

È peraltro compatibile con il principio di determinatezza l'uso, nella formula descrittiva dell'illecito sanzionato, di una tecnica esemplificativa oppure di concetti extragiuridici diffusi o, ancora, di dati di esperienza comune o tecnica (così già la sentenza n. 42 del 1972), tanto più ove, come nella fattispecie considerata, l'opera maieutica della giurisprudenza, specie di legittimità, consenta di specificare il precetto legale (sentenza n. 139 del 2019).

9.- Il Tribunale ordinario di Treviso dubita, infine, della legittimità costituzionale dell'art. art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., nella parte in cui stabilisce il limite massimo dell'importo della sanzione pecuniaria "amministrativa" nella somma di euro 5.000. La censura è posta in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., indicando come *tertium comparationis* l'art. 570 cod. pen., che prevede, per una condotta che costituisce reato, la pena della multa in una misura massima pari a euro 1.032.

9.1.- La questione non è fondata.

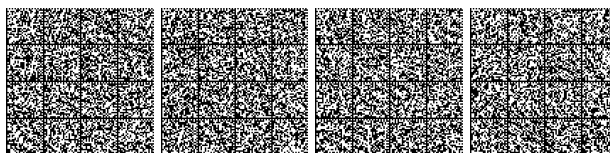
Il reato che viene in rilievo ai fini della comparazione posta dal giudice rimettente, non esclusa di per sé dall'interpretazione conforme della disposizione censurata, nei termini sopra indicati, è quello avente ad oggetto la condotta costituita dall'omesso pagamento dell'assegno di mantenimento della prole disposto nell'ambito del giudizio di separazione. Avendo riguardo alla normativa applicabile *ratione temporis*, il reato - come già rilevato - è quello di cui all'art. 3 della legge n. 54 del 2006, che aveva esteso alla separazione tale tutela penale già contemplata dall'art. 12-sexies della legge n. 898 del 1970 per il mancato pagamento dell'assegno di mantenimento dei figli disposto dalla sentenza di divorzio o di cessazione degli effetti civili del matrimonio.

La pena applicabile è quella di cui al primo comma dell'art. 570 cod. pen., al quale il predetto art. 12-sexies rinvia per la sua determinazione (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 31 gennaio-31 maggio 2013, n. 23866) e quindi la pena della multa è alternativa e non congiunta a quella della reclusione.

Vi è però pur sempre il maggiore stigma sociale che si correla alla comminazione di sanzioni anche solo pecuniarie, ma formalmente qualificate come penali, al di là dell'importo concreto della pena irrogata, non senza considerare che comunque è prevista, in via alternativa, la pena della reclusione, che di per sé connota la maggiore gravità del trattamento sanzionatorio.

Non sussiste quindi alcun ingiustificato trattamento differenziato.

10.- Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal giudice rimettente con riferimento all'art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., sono quindi tutte infondate nei termini sopra indicati.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 709-ter, secondo comma, numero 4), del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 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, dal Tribunale ordinario di Treviso con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., sollevate, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 3, primo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Treviso con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Giovanni AMOROSO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200145

N. 146

Sentenza 19 giugno - 10 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Straniero extracomunitario - Reddito di inclusione (ReI) - Requisiti richiesti - Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - Denunciata irragionevolezza e discriminazione tra cittadini e stranieri, nonché violazione dei principi a tutela della famiglia e di quelli, anche convenzionali, relativi all'assistenza sociale - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, art. 3, comma 1, lettera a), numero 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 31, 38 e 117 Cost.; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20, 21, 33 e 34.

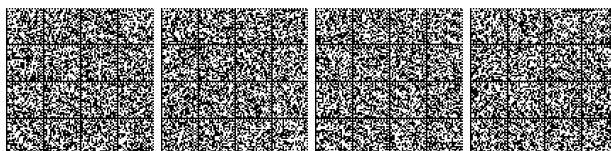
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, 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. 3, comma 1, lettera *a*), numero 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra J.C.C. e il Comune di Bergamo e altro, con ordinanza del 1° agosto 2019, iscritta al n. 244 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di J.C.C. e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito il Giudice relatore Daria de Pretis ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 10 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 19 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), che, fra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di inclusione (da ora, anche: *ReI*), richiede agli stranieri il «possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo», in riferimento agli artt. 2, 3, 31, 38, 117 della Costituzione, nonché in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e agli artt. 20, 21, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Il giudizio *a quo* è stato promosso da J.C.C., cittadina boliviana, con ricorso proposto ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), contro il Comune di Bergamo e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

La ricorrente, soggiornante in Italia dal 2010, il 6 marzo 2018 aveva presentato al Comune domanda finalizzata ad ottenere il reddito di inclusione. Tale domanda è stata respinta dal Comune, per mancato uso delle modalità telematiche e per il mancato possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. La ricorrente riferiva di essere in possesso di tutti i requisiti previsti dal d.lgs. n. 147 del 2017 per beneficiare del reddito di inclusione, ad eccezione del permesso di soggiorno di lungo periodo, ed eccepiva in giudizio l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 3 del d.lgs. n. 147 del 2017.

Il rimettente argomenta l'ammissibilità dell'azione proposta, osservando che si tratta di azione contro la discriminazione e non di azione in materia previdenziale: la domanda della ricorrente «ha ad oggetto l'accertamento della discriminazione, la sua cessazione, la rimozione degli effetti e, quale conseguenza di ciò, l'erogazione della prestazione, [...] per cui correttamente è stato attivato il procedimento» di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011. Non osterebbe, poi, all'ammissibilità il fatto che il Comune abbia applicato una norma legislativa «in quanto la nozione di discriminazione accolta dalla normativa europea e dalla legislazione nazionale è di tipo oggettivo e ha riguardo all'effetto pregiudizievole prodotto da qualsiasi disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento, indipendentemente dalla motivazione e dall'intenzione di chi li pone in essere».

Il giudice *a quo* ritiene dirimente, per la soluzione della controversia, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), numero 1), del d.lgs. n. 147 del 2017, «vigente *ratione temporis*», là dove richiede agli stranieri il permesso di soggiorno di lungo periodo, «escludendo gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (o per altri motivi)».

Il rimettente precisa, quanto alla rilevanza, che non sono in discussione tutti gli altri requisiti per l'accesso al beneficio, dal momento che la ricorrente «risultava residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni» e sussistevano, altresì, i requisiti relativi alla condizione economica e alla composizione del nucleo familiare. Né rileverebbe il fatto che la domanda sia stata presentata in forma cartacea, anziché telematicamente, «trattandosi solo di irregolarità formale, peraltro imputabile alla strutturazione del sistema, che non incide sul riconoscimento della prestazione, ove sussista il diritto».



Il rimettente ricorda che il reddito di inclusione era una «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale» (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 147 del 2017) e ne illustra i requisiti, sia economici sia attinenti al nucleo familiare. Secondo il giudice *a quo*, il reddito di inclusione è una prestazione essenziale, volta al soddisfacimento di «bisogni primari» inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana: di fronte a tali prestazioni, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti si porrebbe in contrasto con l'art. 14 CEDU (vengono citate a tal proposito le sentenze di questa Corte n. 40 del 2013 e n. 187 del 2010). Il reddito di inclusione sarebbe una prestazione essenziale perché è finalizzato all'affrancamento da una «situazione di vera e propria povertà» e alla garanzia del «diritto ad un'esistenza libera e dignitosa». Il rimettente ricorda che numerose norme costituzionali si pongono l'obiettivo di contrastare la povertà economica in quanto ostacolo al godimento dei diritti fondamentali; inoltre, in base all'art. 2, comma 13, del d.lgs. n. 147 del 2017 il reddito di inclusione costituiva «livello essenziale delle prestazioni [...] nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà».

Lo Stato sarebbe soggetto a controllo giurisdizionale nel momento in cui limita il godimento di prestazioni essenziali e di diritti fondamentali; nel caso di specie, la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 31, 38, 117 Cost., nonché con l'art. 14 della CEDU.

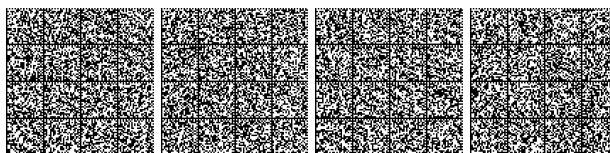
In ogni caso, anche qualora il reddito di inclusione fosse considerato «prestazione esterna al nucleo dei bisogni essenziali», la limitazione delle prestazioni sociali «deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.» e tale principio può ritenersi rispettato solo qualora «sussista una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste» (vengono citate le sentenze di questa Corte n. 166 e n. 107 del 2018). Il giudice *a quo* rileva che la disciplina in questione già contemplava «il requisito del radicamento», essendo necessario - per ottenere il beneficio - essere «residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda». L'esclusione degli stranieri sprovvisti del permesso di soggiorno di lungo periodo andrebbe «a penalizzare proprio i nuclei familiari più bisognosi, tradendo l'intento dichiarato dal legislatore». Infatti, molto spesso gli stranieri non riescono a ottenere il permesso in questione «in quanto titolari di un reddito inferiore a quello (pur basso) prescritto a tal fine dall'art. 9 T.U. immigrazione».

Il rimettente ritiene che per la norma censurata varrebbero a fortiori le argomentazioni svolte dalla Cassazione, sezione lavoro, nell'ordinanza 17 giugno 2019, n. 16164, con cui è stata sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione all'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)». Inoltre, la norma censurata si discosterebbe dall'art. 42 (*recte*, 41) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), che garantisce parità di trattamento - in materia di assistenza sociale - agli stranieri titolari di permesso di soggiorno valido almeno un anno.

Dunque, l'art. 3, comma 1, lettera *a*), numero 1), del d.lgs. n. 147 del 2017 contemplerebbe una disparità di trattamento irragionevole, in violazione dell'art. 3 Cost., in quanto avrebbe «introdotto un elemento di distinzione arbitrario, nella mancanza di alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta per il tempo necessario all'ottenimento del permesso di lungo soggiorno e la situazione di disagio economico che il legislatore ha posto alla base della provvidenza»; né si comprenderebbe perché il legislatore non abbia «ritenuto sufficiente, quale elemento indicativo di uno stabile radicamento sul territorio, il requisito della residenza continuativa biennale, pretendendo il permesso di lungo soggiorno». Inoltre, secondo il rimettente il reddito di inclusione sarebbe una prestazione diversa dall'assegno sociale, per il quale la sentenza n. 50 del 2019 della Corte costituzionale ha fatto salvo il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo.

In definitiva, la norma censurata si porrebbe in contrasto, oltre che con l'art. 3 Cost., con gli artt. 20, 21, 33 e 34 CDFUE, «che enunciano il principio di uguaglianza e di non discriminazione, garantiscono «la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale» (art. 33, 1° comma, CDFUE) e «il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa [...]» (art. 34, comma 3, CDFUE)».

Il giudice *a quo* precisa poi che la prestazione in esame non ricade nell'ambito di operatività dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, che riconosce il diritto alla parità di trattamento nei settori della sicurezza sociale di cui al regolamento (CE) n. 883/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, «non rientrando nell'elenco dei rischi di cui all'art. 3» del citato regolamento: infatti, il reddito di inclusione non avrebbe la finalità di «compensare i carichi familiari, poiché il suo riconoscimento non è subordinato alla sussistenza di nucleo familiare numericamente consistente, ma alla situazione di povertà del nucleo familiare, che può essere semplicemente composto anche da solo due persone». In ogni caso, aggiunge il rimettente,



se anche l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE fosse applicabile, «ciò non impedirebbe un vaglio di legittimità della disposizione per le motivazioni già esposte dalla Corte di cassazione con la richiamata ordinanza n. 16164/19, che si intendono qui richiamate».

2.- Il 30 gennaio 2020 si è costituito l'INPS, convenuto nel giudizio *a quo*.

In primo luogo, la parte eccepisce l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto un'eventuale pronuncia di accoglimento «non potrebbe portare ad una conseguente pronuncia di riconoscimento del reddito d'inclusione in capo alla ricorrente». Infatti, il ricorso ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 sarebbe inammissibile in quanto esperibile solo a fronte di un comportamento discriminatorio, non in caso di legittimo diniego della prestazione per assenza di un requisito previsto dalla legge. La motivazione del giudice *a quo* su tale eccezione sarebbe «poco plausibile». Inoltre, la sentenza di accoglimento non potrebbe rendere antigiusuridico un comportamento che tale non era nel momento in cui è stato tenuto.

Ancora, la questione sarebbe inammissibile perché il rimettente - in assenza di pronunce della Cassazione - avrebbe ommesso di sperimentare una possibile interpretazione adeguatrice della disposizione censurata.

La parte osserva poi che la motivazione dell'ordinanza sarebbe contraddittoria, in quanto il giudice *a quo* riconduce il reddito di inclusione alle prestazioni essenziali ma poi esclude che esso rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/98/UE, che riconosce il diritto alla parità di trattamento nei settori della sicurezza sociale.

Venendo alla non manifesta infondatezza, la parte riepiloga la normativa dettata in materia e osserva che il reddito di inclusione non potrebbe essere considerato né un mero «sussidio» per l'affrancamento dalla povertà né «una prestazione che afferisce a bisogni primari ed essenziali della persona». Il reddito di inclusione non sarebbe solo un beneficio economico ma «un più ampio progetto personalizzato [...] volto a “traghetare” verso l'autonomia chi è in condizioni di povertà». Non sarebbe una «prestazione meramente assistenziale e generalizzata», poiché esso non viene corrisposto «ove il nucleo familiare non sottoscrive e persegue il “progetto personalizzato”». La realizzazione di tale progetto comporterebbe «una giustificata e necessaria correlazione tra la prestazione ed un maggiore e più intenso radicamento del soggetto nel territorio dello Stato italiano tale da rendere ragionevole la previsione del requisito del possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo»: invero la realizzazione del progetto potrebbe essere «vanificata e/o non perseguibile ove fosse sufficiente, ai fini dell'accesso al ReI, un permesso lavorativo di più breve periodo».

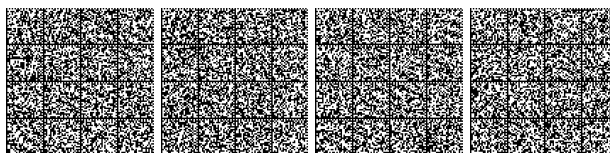
Il reddito di inclusione non rientrerebbe fra le prestazioni essenziali di sicurezza sociale di cui al regolamento (CE) n. 883/2004 e ciò implicherebbe «la discrezionalità dello Stato membro di disciplinare e condizionare il riconoscimento della misura di politica attiva [...] in considerazione della peculiare finalità della prestazione all'esame».

L'INPS richiama la sentenza n. 50 del 2019 di questa Corte (che ha fatto salvo il requisito del permesso di lungo periodo per l'assegno sociale) e osserva che l'uguaglianza tra cittadini italiani (ed europei) e stranieri va garantita solo per le prestazioni finalizzate al soddisfacimento di un bisogno primario dell'individuo, «che si configura come diritto inviolabile». Al di fuori di questi casi, il legislatore potrebbe richiedere agli stranieri un titolo di soggiorno che attesti «un'attiva partecipazione [...] alla vita sociale ed allo sviluppo/progresso del Paese». Le considerazioni espresse nella citata sentenza n. 50 del 2019 sarebbero estendibili a tutte le prestazioni «che non sono poste a garanzia della stessa sopravvivenza», che potrebbero essere limitate a quegli stranieri che hanno contribuito al «progresso morale e materiale» della collettività.

Il requisito del permesso di lungo periodo si raccorderebbe con la previsione dell'art. 41 t.u. immigrazione, in connessione con l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)».

3.- Il 3 febbraio 2020 si è costituita J.C.C., ricorrente nel giudizio *a quo*. La parte espone che i profili rilevanti, quali emergono dall'ordinanza di remissione, sono due: *a)* la prestazione risponde a bisogni essenziali della persona e, dunque, non sarebbe «suscettibile di limitazioni afferenti lo status civitatis»; *b)* il requisito in questione (permesso di soggiorno di lungo periodo) non risponderebbe al criterio di «ragionevole correlabilità» di cui alla giurisprudenza costituzionale.

Sotto il primo profilo, la parte ricorda le pronunce di accoglimento di questa Corte relative alle prestazioni di invalidità, che si sono fondate su diversi parametri, che sarebbero pertinenti anche nel caso in esame. Infatti, anche il bisogno di emanciparsi «da una condizione di povertà assoluta» sarebbe riconducibile alla *ratio* delle sentenze menzionate: in altri termini, il «diritto a una vita dignitosa» avrebbe «fondamento costituzionale». La parte rammenta che la legge 15 marzo 2017, n. 33 (Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali), definisce il reddito di inclusione come livello essenziale delle prestazioni sociali, in coerenza con la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e rileva che la soglia economica fissata dalla norma censurata è «ampiamente inferiore a quella utilizzata dall'ISTAT per definire le famiglie in condizioni di povertà assoluta». Sarebbe evidente che «l'uscita



da una condizione di povertà assoluta appartiene al nucleo dei bisogni primari ed essenziali della persona». Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa dovrebbe essere «tutelato in quanto tale», al di là del «canale» di cui all'art. 36 Cost. e dei casi di inabilità al lavoro. Anche l'art. 34, paragrafo 3, CDFUE parlerebbe di «esistenza dignitosa» senza fare riferimento al lavoro.

Con riferimento ai bisogni primari, nessuna limitazione potrebbe essere opposta con riferimento a condizioni personali estranee al bisogno: men che meno potrebbero essere esclusi gli stranieri *ratione census* (cioè per non aver raggiunto il reddito necessario ad ottenere il permesso di lungo periodo) o *ratione temporis* (cioè per non aver maturato la residenza quinquennale necessaria per il permesso in questione).

Sotto il secondo profilo, la parte evidenzia il «circolo vizioso» tra un titolo di soggiorno (permesso di lungo periodo) che richiede due requisiti economici minimi (reddito pari all'assegno sociale e alloggio idoneo) e una prestazione destinata ai casi di povertà assoluta. Anche a tale proposito viene richiamata la giurisprudenza costituzionale relativa alle prestazioni di invalidità.

La parte poi rileva che, nel caso di prestazioni richieste prima del 31 luglio 2018 (come nel caso di specie), il reddito di inclusione «si configura [...] essenzialmente come prestazione a sostegno della famiglia con bimbi minori», il che la differenzerebbe rispetto all'assegno sociale oggetto della sentenza di questa Corte n. 50 del 2019, in quanto si tratterebbe di una «prestazione erogata nella prima fase della vita adulta», quando il percorso di inserimento sociale è necessariamente più breve di quello compiuto da un ultrasessantacinquenne. Il legislatore non potrebbe introdurre criteri selettivi estranei alla finalità perseguita. Il «circolo vizioso» sarebbe «ancora più illogico» poiché, più alto è il numero di figli, più è difficile ottenere il permesso di lungo periodo in quanto aumenta il reddito necessario per conseguirlo.

La parte sottolinea poi che nel senso dell'infondatezza non si potrebbe invocare la citata sentenza n. 50 del 2019, in quanto quella pronuncia avrebbe differenziato l'assegno sociale dalle prestazioni destinate a soddisfare i bisogni primari della persona. Inoltre, la sentenza di questa Corte n. 107 del 2018 avrebbe negato rilievo all'argomento del «contributo pregresso» ai fini dell'individuazione dei beneficiari delle prestazioni sociali.

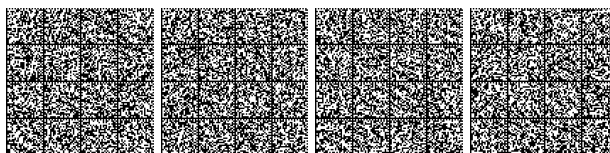
Ancora, la parte osserva che la disciplina statale prevede ulteriori requisiti che garantiscono comunque un sufficiente radicamento territoriale del richiedente: sarebbe sempre necessario un permesso per lavoro nel nucleo familiare e inoltre è richiesta la residenza biennale in Italia.

In definitiva, il requisito del permesso di lungo periodo sarebbe irragionevole, non proporzionato e discriminatorio verso gli stranieri.

4.- Con atto depositato il 4 febbraio 2020 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

In primo luogo, l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità della questione perché il rimettente chiederebbe «una sentenza additiva, che modifichi la norma denunciata». Il giudice *a quo* proporrebbe di abolire per gli stranieri il requisito del permesso di lungo periodo, «reputando per tali soggetti sufficiente il requisito della residenza continuativa in Italia da almeno due anni». Senonché, una cosa sarebbero i requisiti di residenza, un'altra i requisiti di soggiorno, che sarebbero richiesti anche per i cittadini europei, dovendo questi essere titolari «del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente» (come previsto dalla stessa norma censurata). La difesa dello Stato rileva che, in base al diritto europeo (art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), l'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali è limitato ai soggiornanti di lungo periodo, salvo l'ampliamento previsto dalla direttiva 2011/98/UE in relazione a determinati settori di sicurezza sociale. Dunque, la norma censurata avrebbe optato per «la sola possibilità» a disposizione del legislatore nazionale. In base alla proposta del rimettente, il reddito di inclusione dovrebbe essere concesso agli stranieri sulla base della sola residenza biennale continuativa, mentre per i cittadini europei ciò non sarebbe sufficiente: ciò determinerebbe uno «stravolgimento dell'impianto della norma denunciata, che verrebbe trasformata in una disciplina sostanzialmente diversa, e non costituzionalmente obbligata; e anzi costituzionalmente vietata dall'art. 117 c. 1 Cost., nella misura in cui genererebbe una discriminazione a danno dei cittadini dell'Unione e a vantaggio dei cittadini di paesi terzi». Poiché quella proposta dal giudice *a quo* non è l'unica soluzione configurabile in alternativa a quella censurata, la questione sarebbe inammissibile per invasione della discrezionalità legislativa.

Inoltre, secondo l'Avvocatura l'ordinanza di rimessione sarebbe «priva di idonea motivazione in punto di rilevanza». Essa rileva che la ricorrente ha chiesto il reddito di inclusione il 6 marzo 2018, «ricevendo un immediato rigetto», e non ha impugnato tale provvedimento, proponendo invece nel 2019 l'azione anti-discriminazione al fine di ottenere l'attribuzione del reddito di inclusione. Tale istituto, osserva la difesa erariale, è stato poi abrogato dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito nella legge 28 marzo 2019, n. 26, che ha introdotto il reddito di cittadinanza. In base all'art. 13, comma 1, di tale decreto, «[a]



decorrere dal 1° marzo 2019, il Reddito di inclusione non può essere più richiesto e a decorrere dal successivo mese di aprile non è più riconosciuto, né rinnovato». La stessa disposizione regola il caso in cui «il Reddito di inclusione sia stato riconosciuto in data anteriore al mese di aprile 2019»: invece, rileva l'Avvocatura, «[n]on sono state adottate disposizioni di diritto transitorio che regolino in modo specifico l'applicabilità della disciplina del reddito di inclusione nelle cause, come quella pendente davanti al giudice *a quo*, che abbiano ad oggetto la richiesta di attribuzione del REI, ancora pendenti alla data di entrata in vigore della nuova disciplina». Il giudice *a quo* non argomenterebbe sull'applicabilità della norma abrogata ai fini della decisione. Inoltre, l'ordinanza non indicherebbe la data precisa di presentazione del ricorso, non essendo possibile stabilire se esso sia precedente o successivo al 29 gennaio 2019, data di abrogazione della norma censurata (*recte*: l'abrogazione decorre dal 1° aprile 2019, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 4 del 2019).

Ancora, la motivazione sulla rilevanza sarebbe insufficiente perché il rimettente non specifica il titolo che legittima il soggiorno in Italia della ricorrente.

In relazione alla non manifesta infondatezza, l'Avvocatura rileva che il reddito di inclusione sarebbe diverso dalle altre prestazioni assistenziali in relazione alle quali la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000: in quei casi «si trattava del riconoscimento di benefici attinenti ai bisogni primari e vitali della persona». Il permesso di lungo periodo offrirebbe la prova del radicamento dello straniero nell'ordinamento italiano, in mancanza del quale non potrebbe «parlarsi di una situazione di povertà che spetti all'ordinamento italiano soccorrere, né vi è la base per predisporre e attuare nel tempo il progetto personalizzato». Il reddito di inclusione presupporrebbe un radicamento già esistente, non sarebbe lo strumento per crearlo. La norma censurata sarebbe volta a scoraggiare il cosiddetto «turismo assistenziale». A sostegno dell'infondatezza, l'Avvocatura invoca la citata sentenza n. 50 del 2019, riguardante l'assegno sociale. Inoltre, proprio le sentenze della Corte costituzionale che hanno esteso a tutti gli stranieri regolari, a prescindere dal permesso di lungo periodo, diverse prestazioni assistenziali condurrebbero ancor più a ritenere ragionevole la richiesta di tale permesso per il reddito di inclusione, trattandosi di un diritto «finanziariamente condizionato», che impone un bilanciamento tra diritti individuali ed esigenze finanziarie. Dunque, l'art. 3 Cost. non sarebbe violato.

L'Avvocatura nega poi che sia violato l'art. 31 Cost., che contemplerebbe una tutela della famiglia «ma sempre nei limiti delle compatibilità finanziarie e sul presupposto che si tratti non della famiglia «in astratto», bensì della famiglia specificamente riferibile alla società italiana». Inoltre, l'art. 31 lascerebbe discrezionalità al legislatore e non lo costringerebbe a prevedere proprio il reddito di inclusione e a individuare i requisiti auspicati dal rimettente.

Ancora, la difesa erariale nega che il reddito di inclusione sia una «prestazione essenziale»: esso mira a contrastare una situazione di povertà, «per quanto difficile, comunque compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa».

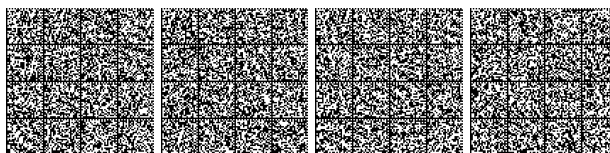
Sarebbe infondata anche la questione riferita all'art. 117, primo comma, Cost., «per il tramite del principio di non discriminazione di cui agli artt. 20 e 21» CDFUE. La scelta di limitare la prestazione *de qua* ai soli stranieri lungosoggiornanti sarebbe in linea con il diritto europeo, in particolare con la direttiva 2003/109/CE.

Infine, sarebbe insussistente la violazione dell'art. 34 CDFUE. Tale disposizione non si applicherebbe perché la materia del «contrasto alla povertà» sarebbe di competenza degli Stati membri. Comunque, come già detto per l'art. 31 Cost., l'art. 34 CDFUE non costringerebbe il legislatore a prevedere proprio il reddito di inclusione né a individuare i requisiti auspicati dal rimettente.

5.- L'11 maggio 2020 l'INPS ha depositato una memoria integrativa. In essa afferma che il rimettente avrebbe dovuto motivare sull'applicabilità, nel suo giudizio, della norma censurata, abrogata dal d.l. n. 4 del 2019, in quanto la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della disposizione transitoria di cui all'art. 13 del d.l. n. 4 del 2019. Nel merito, l'INPS ribadisce le considerazioni già svolte nell'atto di costituzione, sottolineando la natura non di mero sussidio economico della misura ma di progetto personalizzato di inclusione sociale e di accompagnamento del nucleo familiare destinatario, e sostenendo che le conclusioni della sentenza n. 50 del 2019, più volte richiamata, sarebbero estensibili al reddito di inclusione, che non sarebbe destinato al soddisfacimento di un bisogno primario. Si dovrebbe inoltre tener conto della limitatezza delle risorse disponibili.

Il 15 maggio 2020 anche J.C.C. ha depositato una memoria integrativa. In primo luogo la parte replica alle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'INPS e dall'Avvocatura nei loro atti di costituzione e intervento. Nel merito osserva che il fatto che il REI comprenda un progetto personalizzato di inclusione sociale non giustifica la sua destinazione esclusiva agli stranieri che in passato hanno già conseguito tale inclusione, ottenendo il permesso di soggiorno di lungo periodo, con esclusione dei soggetti più bisognosi, che non sono riusciti ad avere i requisiti necessari per quel permesso.

Inoltre, non sarebbe esatto rappresentare lo straniero privo del permesso di lungo periodo come una persona «di passaggio», né ravvisare nel permesso di lungo periodo una garanzia di stabilità futura (a tal proposito la parte invoca la sentenza di questa Corte n. 44 del 2020). Ancora, la parte rileva che il parametro dell'art. 31 Cost. è stato invocato



in modo pertinente dal giudice *a quo*, in quanto la domanda del ReI è stata presentata quando era vigente il testo del d.lgs. n. 147 del 2017 che richiedeva una certa composizione del nucleo familiare. Infine, non sarebbe corretto evocare il tema dei limiti finanziari, perché la prestazione in questione è erogata nei limiti della dotazione del Fondo povertà.

6.- Il 3 giugno 2020 J.C.C. ha depositato «brevi note aggiuntive», ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1, lettera *c*). In esse rileva che il giudizio in questione è destinato ad avere effetti «su soli due casi o poco più» ma che la decisione della Corte assume rilevanza con riferimento al reddito di cittadinanza. La parte sottolinea poi le differenze tra il ReI e l'assegno sociale, oggetto della citata sentenza n. 50 del 2019, osservando che per il ReI non avrebbe senso chiedere un titolo di soggiorno che attesta il precedente inserimento sociale, visto che tale inserimento renderebbe superfluo il ReI. La parte rimarca che il d.lgs. n. 147 del 2017 qualifica come livello essenziale delle prestazioni non solo il beneficio economico del ReI ma anche la valutazione multidimensionale e il progetto personalizzato, confermando che il percorso di inclusione «è il tratto caratteristico dell'istituto». Per lo stesso motivo non si potrebbe estendere al ReI l'argomento della sentenza n. 50 del 2019, secondo la quale il reddito conseguito per accedere al permesso di lungo periodo può poi venire meno: diversamente dall'assegno sociale, il ReI è destinato al lavoratore povero o a chi cerca lavoro e una differenza nelle possibilità di accesso a migliori occasioni di lavoro «contraddirebbe il principio generale paritario di cui all'art. 10 convenzione OIL 143/74». Infine, la parte riferisce della situazione di altri Paesi europei e osserva che in nessuno le prestazioni di inclusione sociale sarebbero condizionate «a un titolo di soggiorno che manifesti già tale inclusione».

Considerato in diritto

1.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 244 del 2019, il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), che, fra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di inclusione, richiede agli stranieri il «possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

Il rimettente divide le questioni sollevate in due gruppi, il secondo dei quali ha carattere subordinato. In primo luogo, il giudice *a quo* ritiene che la norma censurata violi gli artt. 2, 3, 31, 38, 117 della Costituzione, nonché l'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto il reddito di inclusione sarebbe una prestazione essenziale, diretta a soddisfare «bisogni primari» inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana». In relazione a questo tipo di prestazioni, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti sarebbe incostituzionale.

Con il secondo ordine di censure il rimettente osserva che, anche qualora il reddito di inclusione fosse considerato «prestazione esterna al nucleo dei bisogni essenziali», non vi sarebbe una ragionevole correlazione tra il requisito richiesto e le situazioni di bisogno a rimedio delle quali la prestazione è prevista, considerato anche che la disciplina in questione già contemplava «il requisito del radicamento», essendo necessario - per ottenere il beneficio - essere «residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda» (art. 3, comma 1, lettera *a*, numero 2, del d.lgs. n. 147 del 2017); di qui la asserita violazione dell'art. 3 Cost. e degli artt. 20, 21, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2.- Sia l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che l'Avvocatura generale dello Stato hanno sollevato diverse eccezioni di inammissibilità. Con una di esse - formulata dall'Avvocatura nel primo atto difensivo e ripresa dall'INPS nella memoria integrativa - in particolare, è lamentato un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni, in quanto il rimettente non avrebbe tenuto conto dell'intervenuta abrogazione della norma censurata ad opera del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito nella legge 28 marzo 2019, n. 26, né avrebbe argomentato sulla sua applicabilità, nonostante l'abrogazione e sebbene la stessa normativa abrogatrice preveda una disposizione transitoria sui termini di applicabilità della disciplina censurata. Più precisamente, sia l'Avvocatura che l'INPS osservano che, in base alla disciplina transitoria contenuta nell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, il reddito di inclusione può essere chiesto fino al 28 febbraio 2019 e può essere riconosciuto fino al 31 marzo 2019, nel qual caso «il beneficio continua ad essere erogato per la durata inizialmente prevista», fatta salva la possibilità di presentare domanda per il reddito di cittadinanza. Secondo l'Avvo-



catura, «la ricorrente non rientra tra coloro ai quali il REI è stato erogato prima della sua abrogazione e che possono perciò continuare a fruirne secondo la previgente disciplina, sia pure per un periodo limitato, anche dopo l'abrogazione del D.Lgs. n. 147/17».

Nella propria memoria integrativa, J.C.C. ha replicato all'eccezione, osservando che, in caso di contenzioso, la decisione del giudice «si sostituisce con effetto *ex tunc* alla decisione dell'amministrazione» (la domanda è stata respinta dal Comune di Bergamo nel marzo 2018); non ci sarebbe stata necessità di una norma transitoria sui giudizi pendenti, «essendo ovvio che le decisioni giudiziarie garantiscono tutti i diritti azionati entro il limite temporale fissato dal legislatore (1.3.2019)», a prescindere dalla successiva abrogazione.

2.1.- L'eccezione è fondata.

Il rimettente omette completamente di dare conto dell'intervenuta abrogazione della norma censurata, così come di indicare le ragioni che lo inducono a ritenerla nondimeno applicabile.

Il Capo II del d.lgs. n. 147 del 2017 (comprendente la disposizione censurata, cioè l'art. 3, comma 1, lettera a, numero 1) è stato abrogato a decorrere dal 1° aprile 2019 (e non dal 29 gennaio 2019, come riferisce l'Avvocatura) in virtù di quanto disposto dall'art. 11, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, che ha sostituito la misura del reddito di inclusione con la nuova misura del reddito di cittadinanza.

Sebbene, dunque, l'abrogazione della norma sospettata di incostituzionalità fosse stata già disposta il 28 gennaio 2019, con efficacia dal successivo 1° aprile, nell'ordinanza di rimessione assunta il 1° agosto 2019 il giudice *a quo* tace del tutto sulla radicale modifica del quadro normativo, non menziona l'intervenuta abrogazione della norma censurata, né tanto meno prende in considerazione la norma transitoria contenuta nell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, e la sua specifica portata in relazione al caso oggetto del suo giudizio, come invece sarebbe stato necessario per dare conto della rilevanza della questione sottoposta a questa Corte.

Dall'ordinanza si può solo indirettamente cogliere che il rimettente non era probabilmente inconsapevole dell'avvenuta abrogazione, per il riferimento al fatto che la norma censurata sarebbe stata «vigente *ratione temporis*» e per l'uso in vari punti dell'imperfetto nella descrizione della disciplina del reddito di inclusione. Tali elementi non sono tuttavia sufficienti né ai fini della corretta ricostruzione del quadro normativo, né comunque a quelli di un'adeguata illustrazione della rilevanza, dato che, trascurando del tutto l'esistenza della norma transitoria indicata e omettendo di considerarne il contenuto, il rimettente non fornisce alcuna argomentazione a sostegno dell'applicabilità della norma abrogata.

La citata disposizione transitoria stabilisce quanto segue: «[a] decorrere dal 1° marzo 2019, il Reddito di inclusione non può essere più richiesto e a decorrere dal successivo mese di aprile non è più riconosciuto, né rinnovato. Le richieste presentate ai comuni entro i termini di cui al primo periodo, ai fini del riconoscimento del beneficio, devono pervenire all'INPS entro i successivi sessanta giorni. Per coloro ai quali il Reddito di inclusione sia stato riconosciuto in data anteriore al mese di aprile 2019, il beneficio continua ad essere erogato per la durata inizialmente prevista, fatti salvi la possibilità di presentare domanda per il Rdc [Reddito di cittadinanza], nonché il progetto personalizzato definito ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 147 del 2017».

L'Avvocatura e l'INPS interpretano siffatta previsione come un divieto assoluto di riconoscimento del reddito di inclusione a partire dal 1° aprile 2019, mentre la ricorrente nel giudizio *a quo* ritiene che essa non riguardi l'ipotesi in cui il reddito venga riconosciuto dopo quella data in esito a un giudizio pendente che lo riconosca come dovuto precedentemente, e che dunque il beneficio in essa previsto possa essere riconosciuto anche dopo il 1° aprile 2019, a seguito di una decisione giurisdizionale.

La totale mancanza di una benché minima argomentazione sulla portata della norma transitoria - come detto, neppure menzionata - e sulla permanente applicabilità della norma censurata nei giudizi pendenti si traduce in una omessa motivazione sulla rilevanza di tutte le questioni, con la conseguenza della loro inammissibilità (*ex multis*, sentenze n. 30 e n. 13 del 2020). Di fronte al silenzio del giudice *a quo* toccherebbe a questa Corte pronunciarsi direttamente sugli effetti dell'abrogazione della norma censurata sui giudizi pendenti, ricostruendo il significato della disposizione transitoria e applicando i criteri in ipotesi individuati dalla giurisprudenza per fattispecie simili, ma si tratterebbe di operazioni di spettanza del giudice *a quo*, sulle quali questa Corte esercita solo un controllo successivo di sufficienza e plausibilità in funzione della verifica della rilevanza.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 31, 38 e 117 della Costituzione, nonché in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e agli artt. 20, 21, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200146

N. 147

Ordinanza 26 maggio - 10 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione mediante ruoli - Definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016 (c.d. rottamazione delle cartelle) - Applicabilità anche ai carichi affidati anteriormente al 2000 - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento tra contribuenti e violazione del principio della capacità contributiva - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2016, n. 225, art. 6.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

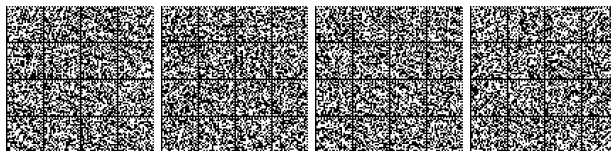
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2016, n. 225, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Trieste nel procedimento vertente tra R. D.R. e Agenzia delle entrate-Riscossione, con ordinanza del 28 maggio 2019, iscritta al n. 216 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Luca Antonini nella camera di consiglio del 26 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2020.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Trieste, con ordinanza del 28 maggio 2019 (r. o. n. 216 del 2019), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2016, n. 225;

che nel giudizio *a quo* il ricorrente ha impugnato il rigetto della domanda di definizione agevolata, presentata ai sensi del richiamato art. 6, di debiti iscritti a ruolo a suo nome, oggetto di una cartella di pagamento notificatagli nel 1997;

che, da quanto riferisce il rimettente, l'Agenzia delle entrate-Riscossione ha motivato il rigetto con l'antioriorità del carico in questione rispetto al termine iniziale considerato dalla disposizione censurata - la quale, difatti, ammette la definizione agevolata «[r]elativamente ai carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016» - ma che, ad avviso del giudice *a quo*, questa sarebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali, nella parte in cui consente il beneficio per i soli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016 e non per quelli affidati anteriormente;

che, ai fini della definizione della controversia, il giudice rimettente ritiene innegabile la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale ed esclude di potere dare alla disposizione censurata una interpretazione diversa da quella fatta propria dall'amministrazione;

che, in punto di non manifesta infondatezza, l'ordinanza di rimessione motiva che l'impossibilità di accedere alla definizione agevolata per i carichi affidati prima del 2000 si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., realizzando una discriminazione e determinando un'ingiustificata disparità di trattamento, in quanto l'accesso alla definizione agevolata sarebbe condizionato a un «evento, l'affidamento del debito tributario all'agente della riscossione, il cui realizzarsi può dipendere da circostanze casuali»;

che, inoltre, sempre in violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe la previsione del termine iniziale, quale «requisito ulteriore per accedere alla definizione agevolata», in quanto «arbitraria e non giustificata»;

che, quanto al contrasto con l'art. 53 Cost., l'ordinanza censura la disposizione dell'art. 6 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, perché diversificherebbe «il trattamento tributario di contribuenti in posizioni similari, condizionando l'applicazione dell'istituto della definizione agevolata al semplice fatto che l'affidamento del debito tributario sia [avvenuto] dopo una determinata data, senza che detto affidamento sia collegato con la capacità contributiva dei diversi contribuenti»;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la inammissibilità o comunque la manifesta infondatezza delle questioni;

che, ad avviso dell'Avvocatura, la disposizione censurata si inserirebbe nell'ambito del processo di riforma di cui all'art. 1 dello stesso d.l. n. 193 del 2016, come convertito, che, a decorrere dal 1° luglio 2017, ha disposto lo scioglimento delle società del Gruppo Equitalia, e conseguentemente attribuito le relative funzioni ad Agenzia delle entrate-Riscossione;

che la definizione agevolata disciplinata dal censurato art. 6, come altre iniziative simili adottate negli anni dal legislatore, valorizzerebbe il principio di leale collaborazione tra contribuente e amministrazione finanziaria, consentendo allo Stato e agli altri enti creditori di incassare più rapidamente le somme oggetto dei carichi pendenti, e ai contribuenti in difficoltà di poter adempiere all'obbligo con una significativa riduzione del quantum;

che la questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost. sarebbe inammissibile, sotto un duplice profilo: per un verso, il ricorrente non avrebbe interesse a lamentare la mancata estensione del beneficio disposto dalla norma censurata, non avendo in passato ritenuto di avvalersi di disposizioni similari (richiamandosi, al riguardo, la previsione contenuta nell'art. 12 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale



e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003», avente a oggetto la definizione dei carichi inclusi in ruoli emessi da uffici statali e affidati ai concessionari della riscossione fino al 31 dicembre 2000); per altro verso, l'ordinanza non motiverebbe in ordine alla rilevanza della questione, alla luce della citata possibilità, già offerta dal legislatore, di avvalersi di una definizione agevolata;

che anche la questione riferita all'art. 53 Cost. sarebbe inammissibile, atteso che il rimettente non avrebbe né precisato la natura (tributaria o *non*) del credito iscritto a ruolo, né adeguatamente argomentato la violazione del principio di capacità contributiva;

che, ai fini del rigetto nel merito, l'interveniente richiama l'ampia discrezionalità legislativa nella previsione di norme agevolative.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Trieste dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2016, n. 225, per violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione, in quanto al comma 1 prevede la definizione agevolata per i soli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016 e non per quelli affidati anteriormente;

che va disattesa l'eccezione d'inammissibilità della questione riferita all'art. 3 Cost., motivata affermando che il ricorrente nel giudizio *a quo*, non avendo aderito a previsioni di analogo contenuto in precedenza introdotte dal legislatore, non avrebbe interesse a dolersi della mancata estensione del beneficio previsto dalla disposizione censurata, e che, in relazione a tale profilo della rilevanza, l'ordinanza non conterrebbe una motivazione adeguata;

che, infatti, l'art. 6 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, non considera questa ipotesi come ostantiva alla definizione agevolata, da ciò dovendosi escludere l'eccepito difetto motivazionale dell'ordinanza;

che, tuttavia, la questione stessa è comunque manifestamente inammissibile per la carente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio;

che, infatti, sotto un primo profilo, l'ordinanza di rimessione non precisa la natura del carico affidato in riscossione, che è genericamente indicato come «tributario», ma senza chiarire l'assenza delle ipotesi ostantive alla definizione agevolata previste dal comma 10 dell'art. 6 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, tra le quali la lettera a) menziona le risorse proprie dell'Unione europea e l'imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione;

che siffatta lacuna descrittiva non consente a questa Corte di verificare l'effettiva rilevanza della questione sollevata dal rimettente, la quale richiede che la definizione agevolata oggetto del giudizio *a quo* non sia altrimenti esclusa in forza della previsione dianzi richiamata;

che, per costante giurisprudenza costituzionale, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, preclusa dal principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, ordinanze n. 64 del 2019 e n. 185 del 2013) - determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto impedisce di verificare la sua effettiva rilevanza (da ultimo, *ex plurimis*, ordinanze n. 108 del 2020, n. 203 e n. 64 del 2019, n. 191 e n. 64 del 2018, n. 210 del 2017);

che, sotto altro profilo, l'ordinanza della rimettente Commissione tributaria non richiama affatto le previsioni di cui all'art. 1, commi 527 e 528, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)» e al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 15 giugno 2015 (Modalità di trasmissione agli enti creditori, con riferimento ai ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999, dell'elenco delle quote annullate e di quelle di rimborso agli agenti della riscossione delle spese esecutive sostenute per tali ruoli);

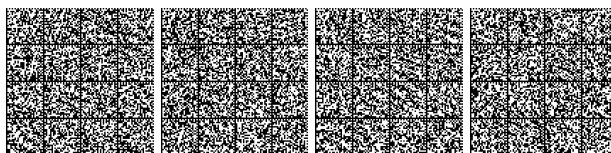
che la citata normativa disciplina i crediti «iscritti in ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999» disponendo l'automatico annullamento di quelli di importo fino a 2.000 euro, con decorrenza dal 1° luglio 2013, e prevedendo, per i crediti diversi, il discarico automatico dell'agente della riscossione, una volta esaurite le attività di sua competenza, secondo le modalità specificate dagli artt. 2 e 3 del richiamato decreto ministeriale;

che, avuto riguardo alla data del ruolo oggetto del giudizio, l'ordinanza di rimessione ha omesso di dare conto di tale disciplina, anche solo per escluderne l'applicazione;

che ciò integra una ulteriore carenza nella descrizione della fattispecie, parimenti impeditiva della verifica della effettiva rilevanza della questione;

che, peraltro, il rimettente avrebbe dovuto considerare le richiamate previsioni della legge n. 228 del 2012 e del d.m. 15 giugno 2015 anche ai fini della corretta ricostruzione del quadro normativo applicabile ai crediti affidati per la riscossione anteriormente al 2000;

che la disciplina censurata e quella ora citata perseguono entrambe la finalità di ottimizzare l'attività di riscossione, e, inoltre, l'ambito di applicazione della prima - relativa ai carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 - si pone in diretta continuità temporale con quello della seconda - la quale attiene ai crediti «iscritti in ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999»;



che, sempre ai fini della corretta ricostruzione del quadro normativo, l'ordinanza omette oltretutto di richiamare le disposizioni che hanno già consentito la definizione agevolata di carichi relativi al periodo temporale anteriore al 2000, a domanda dei debitori interessati (l'art. 12 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003» e, più recentemente, l'art. 1, commi da 618 a 624, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014»);

che le suddette omissioni compromettono irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate, in quanto incentrate proprio sull'arbitrarietà della previsione in sé di un termine iniziale per accedere al beneficio e sulla disparità di trattamento che ne conseguirebbe;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la divisata incompleta ricostruzione del quadro normativo rilevante e il mancato esame degli indicati profili di applicabilità della disciplina intervenuta anche se solo per negare rilievo o consistenza precludono lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni (*ex plurimis*, sentenza n. 150 del 2019; ordinanze n. 108 e n. 42 del 2020);

che anche la questione sollevata in riferimento all'art. 53 Cost. è manifestamente inammissibile, perché carente di adeguata motivazione;

che, infatti, l'art. 6 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, «non è principalmente diretto a disciplinare i tributi e le relative sanzioni», ma attiene alla materia della «riscossione mediante ruoli» (sentenza n. 29 del 2018);

che, pertanto, censurando il momento dell'affidamento del carico all'agente della riscossione quale criterio per l'accesso alla definizione agevolata, l'ordinanza non chiarisce in che modo il citato art. 6 produrrebbe l'asserita diversificazione del «trattamento tributario di contribuenti in posizioni similari» e la conseguente lesione dell'evocato art. 53 Cost. dal cui ambito, in ogni caso, è da ritenere esclusa la fase della riscossione (sentenze n. 464 del 1999, n. 480 del 1993 e n. 63 del 1982);

che le questioni devono, pertanto, essere 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 dell'art. 6 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2016, n. 225, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Trieste con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

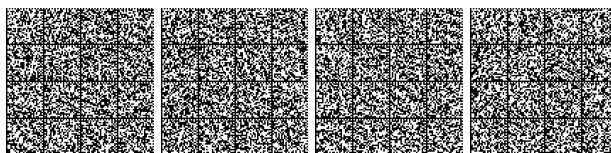
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200147



N. 148

Ordinanza 26 maggio - 10 luglio 2020

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Opinioni espresse da un senatore per le quali è pendente processo penale - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri promosso dal Tribunale di Torino - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Ammissibilità del ricorso.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019 (Doc. IV-ter, n. 1).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

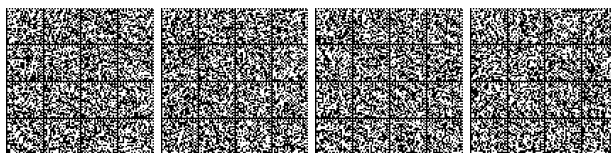
nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019, promosso dal Tribunale ordinario di Torino, con ricorso depositato in cancelleria il 20 febbraio 2020, iscritto al n. 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2020, fase di ammissibilità.

Udito il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera nella camera di consiglio del 26 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2020.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 20 febbraio 2020 (reg. confl. pot. n. 6 del 2020), il Tribunale ordinario di Torino ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla delibera (Doc. IV-ter, n. 1, 9 gennaio 2019) con la quale il Senato della Repubblica ha ritenuto che le dichiarazioni, rilasciate il 13 gennaio 2014 dall'allora senatore del Partito democratico S. E., riguardanti L. P., fossero espresse nell'esercizio delle sue funzioni, e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, secondo quanto riferito dal giudice ricorrente, nel procedimento penale instaurato innanzi a esso, S.E. è imputato per il delitto di diffamazione a mezzo stampa, di cui all'art. 595, comma 3, del codice penale, perché, «nel corso dell'intervista radiofonica rilasciata telefonicamente alla trasmissione "La Zanzara" di Radio 24, [...] comunicando con più persone, offendeva la reputazione di P. L., con affermazioni che, facendo riferimento all'episodio intimidatorio subito dall'E. il giorno precedente, alla domanda dell'intervistatore: "Insomma, secondo te, si sanno i nomi e i cognomi di quelli che ti hanno messo le bottiglie di molotov, tu li conosci?", rispondeva con affermazioni così consistenti: "[...] materialmente no, chi sono i mandanti però, guarda è fin troppo facile" [...] "ma guarda, basta leggere...basta leggere libri, è pieno di librerie e di libri contro la Torino-Lione che giustificano anche le azioni violente. C'è il libro di L. P., ex capo di Magistratura Democratica [...] che basta leggerlo! [...]"; e, ancora, a domanda dell'intervistatore a chi si riferisse l'espressione "cattivi maestri" affermava: "mi riferisco a questa gente che...mi riferisco a gente come P. che, invece di prendere le distanze, scrivono dei libri per attaccare Caselli [...] che reprime questi fenomeni"»;



che, nel corso del giudizio, il 28 novembre 2017, S. E. ha eccepito l'insindacabilità delle opinioni ai sensi dell'art. 68 Cost.;

che il Tribunale di Torino ritenendo «non del tutto evidente né la sussistenza di una prevalente causa di proscioglimento nel merito, né la ricorrenza integrale dei presupposti applicativi della causa di non punibilità con riferimento a tutte le diverse manifestazioni del pensiero oggetto di contestazione», ha disposto la trasmissione degli atti al Senato della Repubblica, sospendendo il processo fino alla decisione parlamentare;

che la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica si è riunita in tre sedute, il 25 settembre, il 23 ottobre e il 13 novembre 2018 e, nel corso di quest'ultima seduta, si è espressa all'unanimità per l'applicazione dell'art. 68 Cost. in favore delle affermazioni rilasciate da S. E.;

che il 9 gennaio 2019 l'assemblea del Senato, accogliendo la proposta della Giunta, ha infine deliberato che «le dichiarazioni rese dal sig. S. E., senatore all'epoca dei fatti, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione»;

che, in particolare, il Senato ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'applicazione dell'art. 68 Cost., richiamando diversi interventi del parlamentare, dai quali sarebbe emersa la sostanziale corrispondenza tra le funzioni svolte dall'imputato in qualità di senatore e le opinioni dallo stesso espresse il 13 gennaio 2014;

che la delibera, così motivata, ha dunque precluso al Tribunale di Torino l'esame nel merito delle dichiarazioni contestate al senatore S. E., non rendendo possibile accertare se, nella specie, ricorressero o meno i presupposti del reato contestato;

che, nella specie, il giudice ricorrente non ravvisa la sussistenza del nesso funzionale, alla cui sussistenza la giurisprudenza costituzionale ha subordinato l'applicabilità della insindacabilità parlamentare.

Considerato che, con ricorso depositato il 20 febbraio 2020 (reg. confl. pot. n. 6 del 2020), il Tribunale ordinario di Torino ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla delibera (Doc. IV-ter, n. 1, 9 gennaio 2019) con la quale il Senato della Repubblica ha ritenuto che le dichiarazioni, rilasciate il 13 gennaio 2014 dall'allora senatore del Partito democratico S. E., riguardanti L. P., fossero espresse nell'esercizio delle sue funzioni e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione;

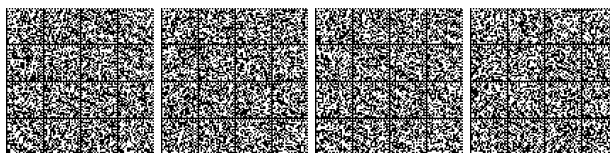
che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della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

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione attiva del Tribunale di Torino a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene (*ex plurimis*, ordinanze n. 84, n. 82 e n. 69 del 2020);

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione passiva del Senato della Repubblica a essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. (ordinanze n. 69 del 2020, n. 155 del 2017 e n. 139 del 2016);

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per insussistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 82 e n. 69 del 2020 e n. 155 del 2017).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'articolo 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, proposto dal Tribunale ordinario di Torino nei confronti del Senato della Repubblica;

2) dispone:

a) che la Cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al predetto giudice, che ha proposto il conflitto di attribuzione;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura del ricorrente, notificati al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200148

N. 149

Sentenza 9 giugno - 13 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Diritto d'autore - Liberalizzazione della gestione collettiva dei diritti d'autore - Estensione dell'attività di intermediazione, in precedenza riservata alla Società italiana degli autori ed editori (SIAE), ad altri organismi di gestione collettiva - Novella introdotta da decreto-legge - Denunciata carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, nonché mancanza di organicità rispetto alle finalità del decreto - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172, art. 19.
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

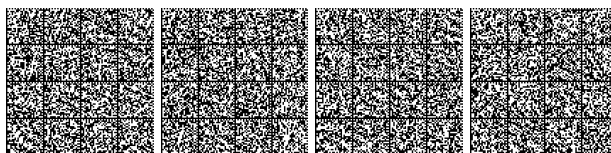
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 19 del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie), convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 2017, n. 172, «ovvero, secondo altra prospettazione dogmatica, della relativa legge di conversione 4 dicembre 2017, n. 172, almeno nella parte relativa alla conferma dell'art. 19 del D.L. n. 148 del 2017», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, nel procedimento vertente tra la Società italiana autori ed editori (SIAE) e altro e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), con ordinanza del 16 aprile 2019, iscritta al n. 198 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Federazione autori, della Società italiana autori ed editori (SIAE) e dell'Associazione Lea - Liberi editori e autori, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi il Giudice relatore Giuliano Amato, gli avvocati Stefano Astorri per la Federazione autori, Massimo Luciani e Maurizio Mandel per la Società italiana autori ed editori (SIAE), Guido Scorza per l'Associazione Lea - Liberi editori e autori e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'udienza pubblica del 9 giugno 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *d*), in collegamento da remoto, su richiesta degli avvocati Paolo Turco, Maria Grazia Maxia, Maurizio Mandel, Domenico Luca Scordino, Massimo Luciani, Guido Scorza, Ernesto Belisario, Gianni De Bellis e Pietro Garofoli, pervenute in data 16, 25, 29 maggio e 3 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2020.

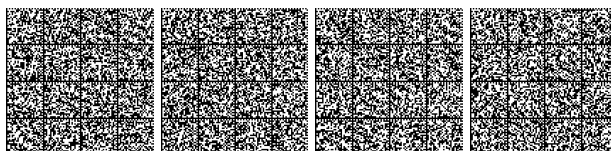
Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con ordinanza del 16 aprile 2019, ha sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie), convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 2017, n. 172, «ovvero, secondo altra prospettazione dogmatica, della relativa legge di conversione 4 dicembre 2017, n. 172, almeno nella parte relativa alla conferma dell'art. 19 del D.L. n. 148 del 2017».

1.1.- La disposizione censurata modifica gli artt. 15-*bis* e 180 della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), estendendo l'attività di intermediazione del diritto d'autore, in precedenza riservata alla Società italiana autori ed editori (da qui: SIAE), anche agli altri organismi di gestione collettiva (da qui: OGC), come definiti dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 35 (Attuazione della direttiva 2014/26/UE sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno).

2.- Premette in fatto il giudice rimettente che le questioni traggono origine dal ricorso proposto dalla SIAE per l'annullamento dell'elenco degli OGC e delle entità di gestione indipendenti (da qui: EGI) - redatto ai sensi dell'art. 5, comma 1, Allegato A, della deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (da qui: AGCOM) del 19 ottobre 2017, n. 396/17/CONS (Regolamento sull'esercizio delle competenze di cui al decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 35 in materia di gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno) - nella parte in cui include fra gli OGC l'Associazione Lea - Liberi editori e autori (da qui: LEA).

Secondo la SIAE, infatti, LEA, costituita in data 14 dicembre 2017, sarebbe un soggetto in continuità con Soundreef Ltd. (da qui: Soundreef), società di diritto inglese interamente controllata da Soundreef Spa, società di diritto italiano. LEA, quindi, non possiederebbe alcuna delle caratteristiche necessarie per svolgere l'attività d'intermediazione dei diritti d'autore, che l'art. 180, primo comma, della legge n. 633 del 1941 consente alla SIAE e agli altri OGC, come disciplinati dall'art. 2 del d.lgs. n. 35 del 2017, dunque a un soggetto che «come finalità unica o principale gestisce diritti d'autore o diritti connessi ai diritti d'autore per conto di più di un titolare di tali diritti, a vantaggio collettivo di questi» e che «soddisfi uno o entrambi i seguenti requisiti: *a*) è detenuto o controllato dai propri membri; *b*) non persegue fini di lucro». Siffatta attività, invece, non è consentita alle EGI, di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 35 del 2017, con la precisazione che quelle stabilite all'estero, ai sensi del successivo art. 20, comma 2 (come modificato dall'art. 19, comma 3, lettera *b*) del d.l. n. 148 del 2017, come convertito), possono esercitare l'attività di concessione



delle licenze, di percezione e di riscossione dei diritti sul territorio italiano solo sulla base di un accordo di rappresentanza con la SIAE o con un altro OGC stabilito in Italia. Per gli OGC stabiliti in Italia, inoltre, l'esercizio dell'attività d'intermediazione è subordinato alla verifica del rispetto dei requisiti previsti dall'art. 8 del d.lgs. n. 35 del 2017 da parte dell'AGCOM (art. 19, comma 2, del d.l. n. 148 del 2017, come convertito), requisiti di cui LEA sarebbe priva.

2.1.- Secondo il Collegio rimettente, l'art. 19 del d.l. n. 148 del 2017, come convertito, costituirebbe un parametro normativo necessario ai fini della valutazione della fondatezza delle domande proposte dalla SIAE nel giudizio *a quo* - basate sul difetto dei presupposti necessari per l'iscrizione di LEA nell'elenco degli OGC - recando le norme legittimanti l'esercizio del potere d'iscrizione da parte dell'AGCOM. Pertanto, la questioni di legittimità costituzionale sarebbero rilevanti ai fini della decisione in ordine alla fondatezza della domanda di accertamento proposta dalla ricorrente nel giudizio *a quo*, poiché un'eventuale pronuncia d'illegittimità costituzionale della norma di riferimento «sarebbe (ancor più) soddisfacente delle pretese della SIAE».

2.2.- In punto di non manifesta infondatezza il TAR Lazio asserisce il contrasto delle disposizioni oggetto di censura con l'art. 77 Cost., con riguardo ai presupposti per la decretazione d'urgenza.

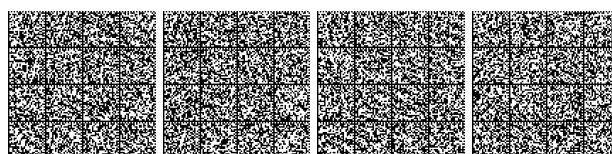
2.2.1.- Ricorda il rimettente che l'utilizzo del decreto-legge in carenza dei presupposti lede il principio di separazione dei poteri; inoltre, le norme adottate con tale strumento devono comunque essere omogenee e rispondere a finalità specifiche e organiche, idonee a fronteggiare e a rispondere a specifiche situazioni di necessità e urgenza. Invero, l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) prescrive inequivocabilmente che il contenuto del decreto-legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo chiarito che tale disposizione costituisce esplicitazione dell'art. 77 Cost., imponendo il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza che giustifica l'eccezionale potere del Governo di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento (si richiama la sentenza n. 22 del 2012).

2.2.1.1.- Nel caso di specie non si evincerebbe alcuna giustificazione collegabile alla necessità e urgenza di provvedere in ordine all'importante modifica del sistema d'intermediazione nel settore del diritto d'autore. Al contrario, la finalità di un più compiuto recepimento della direttiva 2014/26/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 «sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multi-territoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno», evidenzerebbe proprio il carattere ordinario dell'intervento. Inoltre, sarebbe impossibile riscontrare il necessario requisito dell'organicità delle disposizioni contenute nel d.l. n. 148 del 2017, come convertito, che risponderebbe a *ratio* e finalità non univoche e di difficile individuazione, desumibili già dall'oggetto, recante la dizione «Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie». Sarebbe anzi possibile trarre la conclusione che le esigenze indifferibili riguardino aspetti di natura economica e l'urgenza attenga a ragioni di finanza pubblica, rispetto alle quali il censurato art. 19, intitolato «Liberalizzazione in materia di collecting diritti d'autore» si rivelerebbe del tutto estraneo. Infatti, lo stesso articolo non avrebbe alcuna diretta e rilevante relazione con il bilancio dello Stato, atteso che la SIAE e gli OGC hanno il compito di raccogliere, amministrare e distribuire i diritti d'autore, che non confluiscono nell'erario.

2.2.1.2.- Si dovrebbe peraltro considerare che la disciplina in esame segue all'intervento normativo di cui al d.lgs. n. 35 del 2017, con il quale il legislatore, pochi mesi prima, aveva provveduto ad adeguare la normativa nazionale alle regole comunitarie dettate dalla direttiva 2014/26/UE. Ragioni di sistematicità avrebbero dovuto, sostiene il Collegio rimettente, indurre a operare una riforma così importante con uno strumento legislativo diverso e più coerente con quello sul quale ha inciso la novella legislativa.

L'urgenza del provvedere risulterebbe ulteriormente smentita dalla considerazione che la materia disciplinata dal censurato art. 19 è stata a lungo al centro di un ampio dibattito, che ha visto intervenire anche le istituzioni europee. Si tratterebbe, quindi, di una riforma sistematica e ordinamentale, intervenuta su un tema che, come osservato, non ha origine, nella sua interesse e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 220 del 2013). Inoltre, il decreto-legge avrebbe previsto una disposizione che richiederebbe ulteriori misure attuative, demandate nella specie all'AGCOM, per la concreta determinazione del proprio contenuto precettivo. Il che costituirebbe un ulteriore argomento nel senso dell'esclusione dei presupposti di necessità e urgenza.

2.2.1.3.- Tali conclusioni non potrebbero essere superate neppure in base a esigenze di «abrogazione dello storico monopolio SIAE» nell'attuale contesto delle attività d'intermediazione dei diritti d'autore, perché il decreto-legge non sarebbe adeguato «a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale» (sentenza n. 220 del 2013).



Né tali dubbi potrebbero essere fugati in base ai contenuti della relazione illustrativa al menzionato decreto-legge, che giustificerebbe l'intervento legislativo sulla necessità di recepire quanto chiesto dalla Direzione generale UE "Reti di comunicazione e contenuti delle tecnologie" (da qui: DG CONNECT), che aveva segnalato al Governo italiano l'opportunità di riconsiderare il regime di monopolio della SIAE in materia di collecting del diritto d'autore. La relazione, infatti, non farebbe alcun riferimento esplicito all'urgenza dell'intervento e i rischi richiamati sarebbero indicati in via meramente ipotetica, fondando viceversa la disposizione sulla necessità di dare attuazione alla richiamata direttiva UE. Non risulterebbe e, comunque, non sarebbero specificamente allegare o richiamate concrete contingenze tali da rendere attuale e imminente il pericolo di un intervento sovranazionale in funzione sanzionatoria, evocato in via meramente potenziale.

Andrebbero infine considerate le connesse questioni di diritto internazionale privato, che la (nuova) disciplina in esame involgerebbe, da risolvere alla luce del contesto di armonizzazione della direttiva 2014/26/UE, questioni legate all'applicazione del novellato art. 180 della legge n. 633 del 1941. In altri termini, la materia avrebbe dovuto indurre a un più meditato intervento normativo che consentisse di chiarire, ad esempio, il criterio di collegamento internazionale-privatistico applicabile alle attività degli OGC e delle EGI, ai titolari o ai diritti stranieri, tenendo conto dei diversi orientamenti emersi in proposito.

2.2.2.- Ricorda il giudice rimettente che al più risalente orientamento della giurisprudenza costituzionale, che negava la sindacabilità di ogni vizio del decreto-legge a seguito della legge di conversione (si richiamano le sentenze n. 263 del 1994, n. 1060, n. 1035, n. 1033, n. 810 e n. 808 del 1988, n. 243 del 1987 e n. 108 del 1986), sul presupposto della configurazione di quest'ultima come forma di novazione, è subentrato quello espresso a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, che ha per la prima volta escluso l'efficacia sanante della legge di conversione, poiché l'evidente mancanza del presupposto di necessità e urgenza si configura quale vizio in procedendo della stessa legge di conversione.

Tale assunto ha trovato conferma nella sentenza n. 171 del 2007 ed è stato ribadito nelle successive pronunce (sono richiamate le sentenze n. 220 del 2013 e n. 128 del 2008). Inoltre, le sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, pur senza occuparsi direttamente della carenza dei presupposti di necessità e di urgenza, hanno circoscritto i limiti dell'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle «norme eterogenee» (ossia prive di qualsivoglia legame con la *ratio* del decreto-legge originario e, quindi, con i suoi presupposti).

Secondo il giudice *a quo* potrebbe tuttora ritenersi meritevole di positiva considerazione anche la tesi secondo cui la conversione in legge da parte del Parlamento abbia l'effetto di sanare, sia pure solo ex nunc, l'eventuale assenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza, in quanto le norme del decreto-legge potrebbero considerarsi recepite a ogni effetto dalla legge di conversione, fonte primaria completamente imputabile al Parlamento, che costituisce il principale centro di esercizio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. Ciò varrebbe quantomeno in quei casi in cui la riserva di legge prevista dalla Costituzione richieda solo la legge in senso sostanziale e non approvata attraverso un procedimento di formazione «ordinario-parlamentare» (come accade invece per altre materie, quale quella penale); procedimento certo in grado di offrire più ampie garanzie di confronto tra maggioranza e minoranza, che risulterebbero, al contrario, in qualche misura potenzialmente compromesse dalla procedura, speciale e contingentata nei tempi, prevista per l'approvazione della legge di conversione del decreto-legge. Ove la Costituzione non dia rilevanza al modo in cui la legge si forma, però, la circostanza che essa venga approvata utilizzando impropriamente la speciale procedura prevista per la conversione del decreto-legge perderebbe rilievo, nel momento in cui il Parlamento, nell'esercizio della sua sovranità, faccia proprio, sia pure in questo caso soltanto con efficacia ex nunc, l'atto avente forza di legge adottato dal Governo in assenza dei presupposti di necessità e urgenza.

2.2.3.- In conclusione, pur opinando che possa essere sopravvenuta una sanatoria, sebbene con effetti solo ex nunc, dell'originaria carenza dei presupposti legittimanti la decretazione d'urgenza per effetto della legge di conversione, alla luce del più recente orientamento della giurisprudenza costituzionale il giudice rimettente ritiene comunque di dover sollevare le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 (*recte*: dell'art. 19 del d.l. n. 148 del 2017), per originario (e manifesto) difetto dei presupposti ex art. 77 Cost.; ovvero, secondo altra prospettazione dogmatica, della legge n. 172 del 2017, almeno nella parte relativa alla conferma dell'art. 19 del d.l. n. 148 del 2017, per avere quest'ultima convertito il predetto decreto-legge pur nell'evidente difetto dei presupposti essenziali.

3.- Con atto depositato in cancelleria il 3 dicembre 2019 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondata.

3.1.- Riguardo ai presupposti di necessità e urgenza delle disposizioni censurate, la difesa statale rileva che gli stessi dovrebbero essere rintracciati nell'impossibilità di un ulteriore differimento dell'adeguamento dell'ordinamento interno ai principi comunitari in materia di collecting di diritto d'autore di cui alla direttiva 2014/26/UE («direttiva Bar-nier»). Tale direttiva era stata sì recepita dal d.lgs. n. 35 del 2017, ma lasciando inalterato il monopolio della SIAE nel



mercato dell'intermediazione dei diritti d'autore; di talché si sarebbe reso necessario un puntuale intervento regolatore in materia, non più differibile, diretto a consentire il rispetto del generale principio di libera concorrenza, delineato non solo dalla legislazione antimonopolistica dell'UE, ma anche dalla stessa Costituzione (art. 41).

L'introduzione del censurato art. 19 del d.l. n. 148 del 2017, quindi, non soltanto avrebbe posto fine all'annosa questione della raccolta e distribuzione dei diritti d'autore in assenza di concorrenza da parte della SIAE, ma avrebbe consentito anche di evitare l'annunciata apertura di una procedura d'infrazione da parte della Commissione europea per il non corretto recepimento della direttiva Barnier.

L'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, così, se da un lato determinerebbe la reviviscenza della disciplina interna previgente, contrastante con l'attuale quadro normativo comunitario, dall'altro ripristinerebbe di fatto il monopolio SIAE, eliminando il mercato dell'intermediazione dei diritti d'autore, con grave nocumento per gli autori, nonché per gli operatori che abbiano avviato le loro attività in tale mercato.

Andrebbe poi considerato che il controllo di legittimità costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza risulta esercitabile soltanto nei limiti della evidente mancanza dei presupposti stessi, anche dopo la conversione in legge (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 272 e n. 62 del 2005, n. 285, n. 196, n. 178 e n. 6 del 2004 e n. 341 del 2003; l'ordinanza n. 2 del 2005). Tale evidente mancanza dei requisiti di necessità e urgenza non sarebbe rilevabile nel caso di specie, atteso che il legislatore, per evitare una procedura d'infrazione, si sarebbe trovato a dover intervenire urgentemente nella materia del diritto d'autore, ponendo fine al monopolio della SIAE in ottemperanza della normativa sovranazionale. E, a tal proposito, la giurisprudenza costituzionale avrebbe già ritenuto che il rischio di una procedura di infrazione possa costituire di per sé motivo che giustifichi la decretazione d'urgenza (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 244 del 2016).

3.2.- Riguardo all'asserita violazione dei requisiti sanciti dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, secondo cui i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, l'Avvocatura generale dello Stato precisa che il d.l. n. 148 del 2017, come convertito, diversamente dalla lettura data dall'ordinanza di rimessione, non atterrebbe a esigenze indifferibili nella sola materia finanziaria. La «Premessa» del decreto, infatti, ben porrebbe in evidenza come il contenuto dello stesso attenga anche alla «straordinaria necessità ed urgenza di prevedere misure per esigenze indifferibili, in materia di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, di personale delle Forze di polizia e militare, di imprese, ambiente, cultura e sanità». L'indifferibilità, in specie, sarebbe data dalla contingenza storica, caratterizzata dalla necessità, riconosciuta anche dal giudice rimettente, di armonizzare compiutamente la normativa interna a quella comunitaria in tema di liberalizzazione in materia di collecting di diritti d'autore.

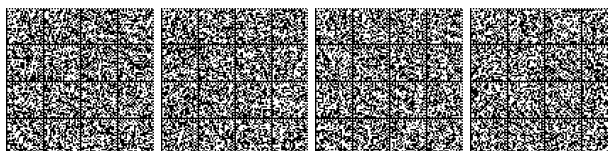
Le norme di cui al censurato art. 19, dunque, risulterebbero caratterizzate, così come previsto dalla rubrica, nonché dal Titolo III, dello stesso decreto, da esigenze d'indifferibilità; la specificità e l'omogeneità rispetto al testo del decreto-legge, quindi, dovrebbero essere esaminate in ordine alle esigenze indifferibili in materia di imprese e cultura, non necessitando di essere ricercate altrove. Sarebbe pertanto erroneo ricondurre, come fa il giudice *a quo*, l'urgenza alla sola materia finanziaria.

Al riguardo, conclude l'Avvocatura dello Stato, questa Corte ha di recente precisato, in una fattispecie analoga, che la urgente necessità del provvedere «[...] può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza n. 22 del 2012)» (sentenza n. 244 del 2016).

4.- Con atto depositato in cancelleria il 27 novembre 2019 si è costituita nel presente giudizio la Federazione autori, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal TAR Lazio.

4.1.- La difesa della parte, nel riportarsi alle ragioni già svolte nel giudizio *a quo*, precisa in punto di rilevanza che, se il denunciato art. 19 del d.l. n. 148 del 2017, come convertito, fosse annullato, la SIAE otterrebbe una decisione satisfattiva, poiché il giudice rimettente dovrebbe affermare la carenza di un fondamentale presupposto abilitante l'attività di intermediazione dei diritti d'autore degli OGC e, nel caso di specie, di LEA.

4.2.- Le questioni sarebbe altresì fondate per violazione dell'art. 76 (*recte*: 77) Cost., in virtù dell'insussistenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza, poiché dall'insieme delle disposizioni del d.l. n. 148 del 2017, come convertito, sarebbe evidente che l'indifferibilità riguarda aspetti di natura economica, dove l'urgenza atterrebbe a esigenze di finanza pubblica, a cui sarebbe estraneo quanto disposto dall'art. 19. Nessuna diretta e significativa influenza, infatti, le norme censurate potrebbero avere sui conti dello Stato, posto che la SIAE e gli OGC hanno il compito di raccogliere,



amministrare e distribuire i diritti d'autore e le relative somme non passano per l'erario. Vero è che l'atto normativo non abbisogna di motivazione, ma la dichiarata indifferibilità, se non collegabile a ragioni finanziarie, resterebbe inimmaginabile, tanto più che la riforma segue al d.lgs. n. 35 del 2017, che pochi mesi prima ha provveduto ad adeguare il sistema alle regole comunitarie. Tale disciplina, quindi, non sarebbe stata considerata urgente e, anzi, è intervenuta anni dopo la direttiva a cui lo Stato doveva adeguarsi. Sarebbe allora del tutto illogico associare una riforma di sistema, che demolisce un monopolio quasi secolare, a ragioni di urgenza, tali da non consentire un intervento legislativo ordinario.

In tal senso, la sentenza di questa Corte n. 22 del 2012 ha riconosciuto il vizio di quella parte di una legge di conversione recante - accanto alla disciplina di «interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie» - una normativa «a regime», del tutto slegata da contingenze particolari. Seppure la citata pronuncia riguardasse norme aggiunte in fase di conversione, ciò non inciderebbe sul principio, così sintetizzato nella massima, secondo cui «l'inserimento delle norme denunciate, stante il loro carattere di eterogeneità rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui al comma secondo dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento».

L'inserimento di norme estranee al contesto che impone l'urgenza sarebbe viepiù illegittimo se contenuto nel testo originario del decreto-legge, poiché gli inserimenti successivi sono deliberati direttamente dal Parlamento, il che dovrebbe far considerare più attenuata l'arbitrarietà della scelta governativa; nel caso in esame, all'opposto, l'organo legislativo si sarebbe limitato a una mera ratifica del testo proposto dal Governo, non avendo in nulla modificato l'art. 19 in discussione.

La tesi in esame, argomenta ancora la parte, troverebbe conferma anche nella sentenza di questa Corte n. 171 del 2007, secondo cui «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura in primo luogo un vizio di illegittimità costituzionale del decreto-legge che risulti adottato al di fuori dell'ambito applicativo costituzionalmente previsto» (nello stesso senso, sentenza n. 128 del 2008).

4.3.- La disciplina di cui al censurato art. 19 sarebbe poi asistemica, illogica e incoerente, introducendo, in un sistema da antica data governato da un ente pubblico, soggetti che possono operare con gli stessi compiti e funzioni, ma che non hanno alcuna connotazione pubblicistica.

L'irragionevolezza si coglierebbe considerando che la SIAE svolge, accanto al compito di esazione dagli utilizzatori e corresponsione agli autori dei loro diritti patrimoniali, funzioni solidaristiche, attraverso l'apposito fondo, nonché di sviluppo della cultura, attraverso iniziative e programmi di carattere sociale. Inoltre, la SIAE gode di poteri ispettivi e coercitivi, che non attengono agli organismi di gestione, i quali resterebbero soggetti privati. Non si realizzerebbe, quindi, un corretto sistema concorrenziale, ma si confonderebbero tipologie di operatori non omologabili.

5.- Con atto depositato in cancelleria il 2 dicembre 2019 si è costituita in giudizio la SIAE, la quale, ferma restando la facoltà di ulteriormente dedurre, ha chiesto che sia innanzi tutto determinato l'oggetto della pretesa dalla stessa parte fatta valere nel giudizio *a quo*.

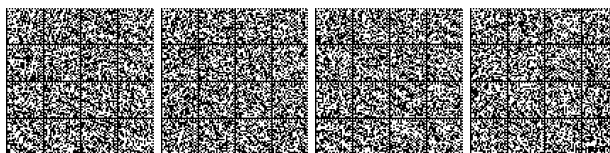
5.1.- Ricostruita in fatto la vicenda, la difesa della SIAE precisa che non sarebbe esatto affermare che «un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale della norma di riferimento sarebbe (ancor più) soddisfattoria delle pretese della SIAE». Tali pretese, infatti, sarebbero integralmente soddisfatte con l'accoglimento delle domande annullatoria e risarcitoria del giudizio *a quo*, a cui certo non osterebbe il d.l. n. 148 del 2017. Anzi, tale affermazione del rimettente parrebbe lasciar intendere che il ricorso dalla stessa proposto fosse fondato e potesse essere accolto anche senza avviare la presente fase incidentale, semplicemente constatando l'impossibilità di qualificare LEA quale OGC.

Pertanto, la difesa della SIAE conclude che suo primo interesse sarebbe l'affermazione da parte di questa Corte, in via principale o come obiter dictum, della correttezza delle suesposte premesse interpretative, con statuizione che ben potrebbe precedere quella relativa alla fondatezza o meno del vizio prospettato dal rimettente.

6.- Con atto depositato in cancelleria il 3 dicembre 2019 si è costituita in giudizio LEA, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

6.1.- L'inammissibilità potrebbe essere dichiarata per diversi profili.

6.1.1.- In primo luogo, le questioni sarebbero irrilevanti ai fini della definizione del giudizio *a quo*, ove dovrebbe trovare applicazione, *ratione temporis*, non già la norma contenuta nel decreto-legge, ma quella contenuta nella legge di conversione, che avrebbe determinato una novazione della fonte.



Ne deriva che la questione relativa all'eventuale carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza per l'adozione del decreto-legge dovrebbe sempre considerarsi irrilevante ai fini della definizione del giudizio principale. Né la semplice eventuale identità di contenuto tra la disposizione originaria del decreto-legge e quella oggetto di novazione da parte della legge di conversione potrebbe valere a far perdere di vista la sostanziale distinzione esistente tra i due diversi provvedimenti, aventi autonoma forza di legge.

Dall'inapplicabilità del decreto-legge deriverebbe, *de plano*, la palese inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente, stante la sua irrilevanza ai fini della definizione del giudizio. Ciò a prescindere dall'eventuale efficacia sanante della legge di conversione rispetto a vizi del decreto-legge, nonché alla questione dei margini della sindacabilità, ex art. 77 Cost., della legge di conversione.

6.1.2.- In secondo luogo, la questioni sarebbero irrilevanti per quanto concerne i commi 1 e 3 dell'art. 19 del decreto-legge n. 148 del 2017, poiché il giudice *a quo* sarebbe chiamato ad applicare esclusivamente il comma 2 dello stesso art. 19.

Il giudizio principale, infatti, verte sulla pretesa illegittimità del provvedimento con il quale l'AGCOM ha iscritto LEA nel registro degli OGC autorizzati a operare in Italia, in quanto in possesso dei requisiti di legge dei quali, stando alla prospettazione della ricorrente, la resistente sarebbe priva. Tale provvedimento troverebbe il suo fondamento, come detto, esclusivamente nel comma 2 dell'art. 19.

6.2.- Nel merito le questioni sarebbero in ogni caso infondate.

6.2.1.- Sarebbe pacifico ed espressamente riferito dallo stesso rimettente che con il decreto-legge oggetto di censura il Governo avrebbe inteso porre rimedio alla mancata compatibilità tra l'ordinamento nazionale e quello europeo, con riferimento al recepimento della direttiva 2014/26/UE, come confermato anche dalla relazione illustrativa del decreto-legge.

Se tale premessa è corretta, tuttavia, l'ordinanza di rimessione avrebbe evidentemente omissso di considerare il disposto dell'art. 37 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), a norma del quale il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei possono proporre al Consiglio dei ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea, necessari a fronte di atti normativi dell'Unione europea o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea ovvero dell'avvio di procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia che comportano obblighi statali di adeguamento, qualora il termine per provvedervi risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento.

Secondo tale disposizione, dunque, l'esigenza di adeguare l'ordinamento nazionale a quello europeo rappresenterebbe sempre una di quelle ipotesi di necessità e urgenza in presenza delle quali, a norma dell'art. 77 Cost., il Governo può ricorrere alla decretazione d'urgenza. Né, d'altra parte, il rimettente avrebbe argomentato alcunché circa eventuali circostanze per le quali tale disposizione dovrebbe considerarsi inapplicabile alla fattispecie all'origine del presente giudizio.

Non sarebbe lecito, in conclusione, dubitare che la richiamata disposizione di legge non faccia altro che codificare una valutazione naturale e obbligata: il Governo, in presenza di una condizione di violazione dell'ordinamento comunitario potrebbe, anzi dovrebbe, agire, anche in via d'urgenza, per rimuovere tale condizione e uniformare l'ordinamento interno a quello europeo.

6.2.2.- Le questioni sarebbero altresì infondate in virtù dell'intervenuta conversione del decreto-legge.

A prescindere da qualsivoglia considerazione in ordine alla natura almeno perplessa dell'ordinanza di rimessione, nella parte in cui richiama i due contrapposti orientamenti della giurisprudenza costituzionale circa l'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale, per carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost., di un decreto legge a seguito della sua conversione, in una fattispecie quale quella oggetto del presente procedimento la questione sarebbe senz'altro inammissibile.

La legge di conversione, infatti, sarebbe un atto normativo autonomo, diverso e distinto rispetto al decreto-legge che converte. A seguito della conversione del decreto-legge, pertanto, solo la legge di conversione potrebbe, eventualmente, formare oggetto di sindacato di legittimità costituzionale. In tal senso, non si dovrebbe neppure parlare di efficacia sanante della legge di conversione giacché, evidentemente, non potrebbe sanarsi qualcosa che non sia più giuridicamente esistente. E, in ogni caso, qualsivoglia questione relativa all'eventuale sanatoria sarebbe del tutto irrilevante ai fini della decisione del giudizio principale, non essendo il decreto-legge in quanto tale suscettibile di trovare applicazione.



Il tenore letterale del secondo comma dell'art. 77 Cost. chiarirebbe che l'eccezionalità e la straordinarietà della decretazione d'urgenza risiedono nella circostanza che atti aventi efficacia normativa siano adottati sotto la responsabilità del Governo. Sarebbe tale anomalia, rispetto al riparto costituzionale dei poteri, che rappresenterebbe la *ratio* dei rigorosi presupposti alla cui sussistenza è subordinata l'esercitabilità da parte del Governo del potere accordatogli, in via straordinaria, dalla Costituzione e della natura precaria e temporanea che contraddistinguerebbe l'efficacia dei provvedimenti d'urgenza di matrice governativa. Con la conversione in legge del decreto più volte menzionato, quindi, qualsivoglia responsabilità del Governo verrebbe evidentemente sostituita dalla responsabilità del Parlamento, che eserciterebbe in maniera piena la propria autonomia e sovranità di titolare del potere legislativo.

Non sarebbe quindi convincente il più recente orientamento della giurisprudenza costituzionale a supporto della perenne sindacabilità anche di una legge di conversione per carenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza del decreto-legge convertito, in ragione della circostanza che, in caso contrario, il Parlamento diverrebbe libero di derogare alle regole di cui al secondo comma dell'art. 77 Cost. Tale assunto, infatti, non sarebbe coerente con la portata del secondo periodo del comma terzo del medesimo art. 77 Cost., che, come è noto, stabilisce che il Parlamento è sempre libero di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti. Accedendo alla predetta tesi si arriverebbe, in sostanza, al paradosso che il Parlamento sarebbe libero di sanare gli effetti di un decreto-legge non convertito, anche laddove adottato in assenza dei necessari presupposti di straordinaria necessità e urgenza, mentre non potrebbe far proprio il contenuto di un decreto-legge in sede di conversione qualora, all'atto dell'adozione del decreto, difettassero i presupposti di necessità e urgenza.

Né a giustificare la distinzione potrebbe addursi il fatto che la legge di conversione arrivi all'esito di un procedimento semplificato, a differenza della legge ex art. 77, terzo comma, secondo periodo, Cost. A prescindere, infatti, dalla circostanza che le differenze tra i due procedimenti si esaurirebbero sostanzialmente nella velocità del primo rispetto al secondo in termini, peraltro, non unici, né significativi, questa Corte avrebbe già avuto occasione di chiarire che il predetto principio vale anche laddove a sanare gli effetti di un precedente decreto-legge decaduto si sia provveduto con la legge di conversione di un successivo decreto (sentenza n. 84 del 1996).

Ratio e spirito del terzo comma dell'art. 77 Cost., in conclusione, sarebbero esclusivamente volti a trasferire al Parlamento, superata la fase dell'urgenza, la piena responsabilità di ogni eventuale iniziativa normativa assunta dal Governo al fine di ripristinare l'ordinaria ripartizione tra i poteri.

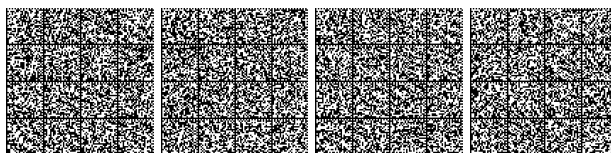
Da tali considerazioni deriva, secondo la parte, che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio andrebbe dichiarata inammissibile perché «manifestamente infondata», stante l'insindacabilità di una legge di conversione di un decreto-legge per pretesa carenza dei presupposti di necessità e urgenza.

6.2.3.- Aggiunge la difesa di LEA che, in ogni caso, il ricorso al decreto-legge sarebbe stato giustificato dalla necessità di completare e perfezionare il recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva 2014/26/UE, superando talune perplessità sollevate dalla Commissione europea nell'ambito di un procedimento prodromico all'avvio di un'eventuale procedura di infrazione per violazione degli obblighi nascenti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Nel caso di specie, la direttiva 2014/26/UE prevedeva quale termine per il suo recepimento la data del 10 aprile 2016. Il Governo italiano, tuttavia, non aveva provveduto tempestivamente, determinando così la Commissione europea a metterlo in mora con lettera del 26 maggio 2016. Successivamente, allorquando con il d.lgs. n. 35 del 2017 il Governo italiano ha proceduto al recepimento della citata direttiva e ha trasmesso, al fine d'interrompere l'indicata procedura di infrazione, lo schema del citato decreto alla Commissione europea, gli uffici di quest'ultima hanno rappresentato taluni dubbi e perplessità in merito alla circostanza che tale recepimento potesse considerarsi coerente alla richiamata direttiva, con particolare riferimento proprio alla mancata apertura del mercato dell'intermediazione dei diritti d'autore agli OGC. In tale contesto il Governo, non essendo più in grado di intervenire sul menzionato decreto legislativo frattanto approvato (il 15 marzo 2017), avrebbe dovuto far ricorso al decreto-legge per sottrarsi al rischio che fosse avviata un'ulteriore procedura di infrazione o, comunque, che l'ordinamento nazionale continuasse a risultare incompatibile rispetto a quello europeo, quando erano ormai già trascorsi 18 mesi rispetto alla data fissata per il recepimento della direttiva.

Si tratterebbe di una fattispecie perfettamente sovrapponibile, come già ricordato, a quella tipizzata dall'art. 37 della legge n. 234 del 2012 e, pertanto, non residuerebbero spazi per un sindacato di legittimità costituzionale in ordine alla sussistenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza. In ogni caso, l'esigenza di adeguare l'ordinamento nazionale a quello europeo costituirebbe, anche per la giurisprudenza costituzionale, un presupposto idoneo a far ritenere ragionevole la valutazione del Governo in ordine alla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza per l'adozione di un decreto-legge (sono richiamate le sentenze n. 287 del 2016 e n. 272 del 2005).

Infine, andrebbe sempre ricordato che il sindacato in ordine alla sussistenza della necessità e urgenza è limitato alla manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della valutazione del Governo.



7.- In prossimità dell'udienza di discussione, la difesa della SIAE ha presentato una memoria con cui ha integrato quanto già dedotto in sede di costituzione in giudizio, chiedendo il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale.

7.1.- In primo luogo, si sottolinea che l'obiettivo dell'attuazione di una direttiva europea non farebbe sorgere una presunzione iuris et de iure di ricorrenza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge.

Nella specie, tale ricorrenza non sarebbe dimostrata, poiché, come affermato dalla stessa difesa statale, la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del d.l. n. 148 del 2017, con riferimento al censurato art. 19, richiama l'opportunità dell'intervento alla luce dei rilevi degli uffici della Commissione europea in relazione al regime di monopolio della SIAE. La motivazione, quindi, sarebbe solo apparente, anzitutto perché riferita alla mera opportunità e non alla necessità di un intervento, senza nulla dire sull'urgenza del provvedere e senza allegare l'esistenza di una procedura d'infrazione concretamente in atto e in procinto di concludersi.

In secondo luogo, non sarebbe un argomento valido quanto addotto dal Presidente del Consiglio dei ministri, ossia che l'accoglimento delle questioni determinerebbe la reviviscenza della normativa abrogata e con questo la violazione dei principi eurounitari di libera concorrenza. Ove così fosse, infatti, rientrerebbe nei poteri della Corte costituzionale (si richiama la sentenza n. 10 del 2015) modulare gli effetti temporali della propria pronuncia, consentendo al legislatore l'attuazione della direttiva nelle forme consuete e non in quella anomala della decretazione d'urgenza.

Sarebbe poi evidente la non omogeneità del decreto-legge, che comporrebbe in un solo mosaico un insieme di tessere incapaci di disegnare un quadro unitario. Né varrebbe obiettare che l'omogeneità potrebbe anche non essere contenutistica, ma teleologica, perché, nella specie, a disposizioni in materia di termini o di calamità naturali se ne aggiungerebbero altre di carattere strutturale, che non avrebbero nulla a che vedere l'una con l'altra, come quelle in materia fiscale, contabile e societaria. Disposizioni che, appunto, non sarebbero solo di contenuto diverso, ma possiederebbero anche diverse gradazioni di necessità e di urgenza, sino (come nel caso di specie) a non possederne affatto.

7.2.- Inconsistenti sarebbero poi i rilevi effettuati dalla difesa di LEA.

7.2.1.- Da una parte, non troverebbe fondamento l'eccezione d'inammissibilità relativa al venire censurato solo il decreto-legge e non la legge di conversione. Nell'ordinanza, infatti, il vizio lamentato concernerebbe proprio il decreto-legge in quanto convertito in legge.

Dall'altra parte, palesemente infondata sarebbe anche l'eccezione d'inammissibilità per irrilevanza, in virtù della sopravvenuta legge di conversione, tenuto conto dell'ormai costante orientamento della giurisprudenza costituzionale sulla sindacabilità della legge di conversione per vizi del decreto-legge.

7.2.2.- Erroneo sarebbe anche l'argomento secondo cui la possibilità di ricorrere alla decretazione d'urgenza per l'attuazione di una direttiva UE troverebbe fondamento nell'art. 37 della legge n. 234 del 2012. Tale disposizione, infatti, fa riferimento alla necessità di far fronte all'avvio di «procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia che comportano obblighi statali di adeguamento, qualora il termine per provvedervi risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento». Nella specie, non vi sarebbe stata in corso alcuna procedura di infrazione e l'eventuale distonia fra il d.lgs. n. 35 del 2017 e la direttiva Barnier non avrebbe potuto legittimare il Governo, di per sé, a intervenire in via d'urgenza, altrimenti si sarebbe configurata la giustificazione di un'urgenza auto-procurata, pretendendo il Governo di provvedere per un eventuale errore nel disporre in via d'ordinaria normazione delegata.

Vero è che la Commissione europea aveva aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (proc. n. 2016/0368) e che, in data 10 febbraio del 2017, la DG CONNECT aveva rappresentato al Governo italiano alcune perplessità relative all'art. 4 dello schema di decreto legislativo (che fa salvo il monopolio SIAE), poi divenuto il d.lgs. n. 35 del 2017. Ciononostante, nessuna procedura di infrazione è stata aperta dopo l'emanazione del decreto legislativo e, in risposta all'interrogazione in sede di Parlamento europeo "E-006529-17", il 22 dicembre 2017, la Commissione avrebbe specificato che la procedura d'infrazione riguardava solo la mancata comunicazione delle misure di recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva 2014/26/UE e che il caso era stato archiviato il 4 ottobre 2017, semplicemente a seguito della notificazione delle misure di attuazione della direttiva.

Si dovrebbe altresì considerare che il Governo italiano aveva piena conoscenza della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione quarta, 27 febbraio 2014, C-351/12, OSA, in cui si era affermato che la gestione obbligatoria dei diritti d'autore, ancorché costituisca una restrizione alla libera prestazione dei servizi, è compatibile con il diritto europeo, se e in quanto finalizzata a tutelare i diritti di proprietà intellettuale, dato che essa è idonea a consentire una gestione efficace di tali diritti nonché un controllo efficace del loro rispetto.

La giurisprudenza costituzionale, d'altronde, confermerebbe l'assenza dei presupposti di necessità e urgenza, che non potrebbero derivare da esigenze auto-procurate (si richiama la sentenza n. 220 del 2013). Infatti, è vero che l'attuazione delle norme euro-unitarie è stata ritenuta legittimante l'intervento con decreto-legge, ad esempio, in materia bancaria; ciò, tuttavia, non semplicemente in base alla mera esigenza di provvedere all'attuazione, bensì anche in virtù del ricorrere di condizioni di vera necessità e urgenza (è richiamata la sentenza n. 99 del 2018, che riprende la sentenza n. 287 del 2016).



Il ricorso al decreto-legge, quindi, si giustificerebbe solo laddove l'urgente necessità di provvedere sia connessa all'esigenza di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore (si richiama la sentenza di questa Corte n. 244 del 2016), mentre nel caso di specie non esisteva alcuna procedura di infrazione successiva all'attuazione della direttiva. La stessa prassi sarebbe orientata in tal senso, perché lo strumento del decreto-legge sarebbe stato sempre motivato dall'esigenza di porre rimedio a procedure d'infrazione suscettibili di portare alla condanna dell'Italia.

7.3.- Infine, la difesa della SIAE asserisce l'inammissibilità degli argomenti addotti dalla Federazione autori, che prospetta anche la violazione del principio di ragionevolezza, in quanto tale vizio non è stato rilevato dal giudice *a quo*, risultando dunque estraneo al *thema decidendum*.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie), convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 2017, n. 172, «ovvero, secondo altra prospettazione dogmatica, della relativa legge di conversione 4 dicembre 2017, n. 172, almeno nella parte relativa alla conferma dell'art. 19 del D.L. n. 148 del 2017».

1.1.- La disposizione censurata modifica gli artt. 15-*bis* e 180 della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), consentendo l'attività di intermediazione del diritto d'autore, in precedenza riservata alla Società italiana autori ed editori (da qui: SIAE), anche agli altri organismi di gestione collettiva (da qui: OGC), come definiti dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 35 (Attuazione della direttiva 2014/26/UE sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno).

2.- Secondo il giudice rimettente tale disposizione contrasterebbe con l'art. 77 Cost., con riguardo ai presupposti per la decretazione d'urgenza.

2.1.- In primo luogo, infatti, non sussisterebbe alcuna giustificazione collegabile alla necessità e urgenza di provvedere in ordine alla censurata modifica del sistema d'intermediazione nel settore del diritto d'autore, che avrebbe natura di riforma ordinamentale e non sarebbe neppure immediatamente applicabile, rinviando a ulteriori misure attuative.

2.2.- In secondo luogo, mancherebbe il necessario requisito dell'organicità delle disposizioni contenute nel d.l. n. 147 del 2018, come convertito, che risponderebbe a finalità non univoche, ma comunque collegate a esigenze indifferibili in materia finanziaria, rispetto alle quali il censurato art. 19 si rivelerebbe del tutto estraneo, disciplinando una materia priva di diretta e rilevante relazione con il bilancio dello Stato, atteso che i diritti d'autore non confluiscono nell'erario.

3.- Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione d'inammissibilità, sollevata dalla difesa dell'Associazione Lea - Liberi editori e autori (da qui: LEA), parte nel giudizio *a quo*, per irrilevanza delle questioni, in quanto il giudice *a quo* avrebbe censurato una disposizione del d.l. n. 147 del 2018, come convertito, che non potrebbe però più trovare applicazione in virtù della novazione della fonte determinata dalla legge di conversione. Eccezione a cui si lega l'ulteriore argomento in forza del quale la questione di legittimità costituzionale sarebbe inammissibile una volta intervenuta la legge di conversione, che avrebbe efficacia sanante rispetto al decreto-legge.

3.1.- L'eccezione non è fondata.

Da un lato, l'ordinanza di rimessione appunta il dubbio di legittimità costituzionale sulla disposizione dell'art. 19 del d.l. n. 148 del 2017, così come confermata dalla legge di conversione. Dall'altro lato, costituisce ormai costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, che la conversione in legge non ha efficacia sanante dei vizi del decreto-legge, poiché l'evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione (tra le tante, sentenze n. 97 del 2019, n. 287 del 2016, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010, n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007).

4.- Secondo la difesa di LEA le questioni sarebbero altresì inammissibili per irrilevanza in relazione ai commi 1 e 3 dell'art. 19 del d.l. n. 148 del 2017, come convertito, in quanto tali disposizioni non dovrebbero trovare applicazione nel giudizio *a quo*. Quest'ultimo, infatti, riguarderebbe la verifica dei requisiti per l'iscrizione nel registro degli OGC,



disciplinata dal solo comma 2 dell'art. 19, secondo cui per gli OGC stabiliti in Italia l'esercizio dell'attività di intermediazione è in ogni caso subordinata alla verifica del rispetto dei requisiti da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (da qui: AGCOM).

4.1.- Anche tale eccezione non è fondata.

In primo luogo, infatti, l'art. 19, comma 3, lettera *a*), modifica l'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 35 del 2017 proprio in relazione al provvedimento di verifica dei requisiti; dunque, anche tale disposizione trova sicuramente applicazione nel giudizio *a quo*.

In secondo luogo, l'iscrizione nel registro degli OGC ha l'effetto di consentire agli stessi di svolgere l'attività di intermediazione sul diritto d'autore - prevista degli artt. 15-*bis* e 180 della legge n. 633 del 1941, su cui interviene l'art. 19, comma 1 - senza, tra l'altro, dover raggiungere un accordo di rappresentanza con la SIAE. Tale condizione, infatti, è stata eliminata dalla modifica all'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 35 del 2017, operata dall'art. 19, comma 3, lettera *b*), del d.l. n. 148 del 2017, restando solo per le entità di gestione indipendenti (da qui: *EGI*).

Ne consegue che i commi 1 e 3 del citato art. 19 - la cui violazione è richiamata tra i motivi di ricorso avverso il provvedimento dell'AGCOM impugnato nel giudizio *a quo* - recano norme che, per ciò stesso, rilevano in tale giudizio.

5.- Sempre in via preliminare, da ultimo, devono essere dichiarate inammissibili le doglianze della difesa della Federazione autori, anch'essa parte nel giudizio principale, relative all'illogicità e irragionevolezza della disciplina di cui all'art. 19 del d.l. n. 148 del 2017, come convertito (dunque, implicitamente, alla violazione dell'art. 3 Cost.). Si tratta, infatti, di censure non contenute nell'ordinanza di remissione e, pertanto, estranee al *thema decidendum*.

6.- Nel merito le questioni non sono fondate.

6.1.- Va premesso che le disposizioni censurate riguardano la materia dell'intermediazione del diritto d'autore, su cui è intervenuto il d.lgs. n. 35 del 2017, che ha recepito la direttiva 2014/26/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 «sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno» («direttiva Barnier»).

6.1.1.- La direttiva Barnier ha dettato norme concernenti la struttura organizzativa degli OGC e i rapporti tra gli autori e tali organismi, con l'obiettivo di armonizzare le regole sull'attività delle organizzazioni e delle società di gestione collettiva. Principio fondamentale è il riconoscimento agli autori della libertà di scegliere il soggetto a cui assegnare, in concreto, le varie tipologie di diritti previsti dalla legge (art. 5). A tal fine (art. 3), pertanto, oltre agli OGC possono costituirsi le *EGI*, ossia enti di carattere commerciale, sebbene non sia previsto che gli Stati debbano permettere l'adozione anche del modello apertamente commerciale di gestione.

La direttiva Barnier non affronta direttamente il tema del monopolio legale degli OGC nei rispettivi Paesi di origine, su cui si era pronunciata la Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione quarta, con la sentenza 27 febbraio 2014, C-351/12, OSA, affermando, sulla base del diritto dell'Unione allora vigente, la compatibilità tra la gestione obbligatoria dei diritti d'autore e il principio di libera prestazione dei servizi. Nondimeno, i ricordati principi della direttiva gettano certamente le basi per la progressiva erosione dei monopoli legali.

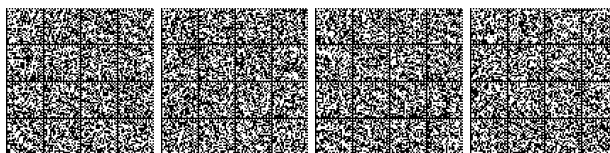
6.1.2.- La normativa europea è stata recepita dal d.lgs. n. 35 del 2017 nell'ordinamento italiano, in cui, com'è noto, la gestione del diritto d'autore è stata riservata dalla legge n. 633 del 1941 alla SIAE.

Il d.lgs. n. 35 del 2017 ha distinto nettamente tra gli OGC, soggetti senza scopo di lucro detenuti o controllati dai propri membri, e le *EGI*, che perseguono fini di lucro e non sono né detenute né controllate, direttamente o indirettamente, dai titolari dei diritti (art. 2). Si è così previsto (art. 4, comma 2) che i titolari dei diritti possano affidare a un OGC o a una *EGI* di loro scelta la gestione dei loro diritti, delle relative categorie o dei tipi di opere e degli altri materiali protetti per i territori da essi indicati, indipendentemente dallo Stato dell'UE di nazionalità, di residenza o di stabilimento dell'OGC, dell'*EGI* e del titolare dei diritti. Era fatto salvo, però, quanto disposto dall'art. 180 della legge n. 633 del 1941, ossia la riserva alla SIAE per l'attività d'intermediazione nella gestione dei diritti d'autore. In conseguenza di ciò, la libertà di scelta da parte degli autori era limitata a OGC o *EGI* stabilite all'estero, che potevano operare, tuttavia, solo previo accordo con la SIAE (art. 20 del d.lgs. n. 35 del 2017).

Pur affermando il principio di libertà di scelta della gestione del diritto d'autore, pertanto, il d.lgs. n. 35 del 2017 aveva mantenuto il monopolio legale della SIAE in materia.

6.1.3.- Il mantenimento del monopolio ha suscitato perplessità, emerse nel corso dell'interlocuzione con le istituzioni europee relativa alla procedura d'infrazione aperta per il mancato recepimento della direttiva Barnier, dato che il d.lgs. n. 35 del 2017 non era ancora entrato in vigore alla scadenza del termine fissato dalla stessa direttiva (10 aprile 2016).

La Direzione generale UE "Reti di comunicazione e contenuti delle tecnologie" (da qui: DG CONNECT), con lettera dell'8 febbraio 2017, pronunciandosi sullo schema di quello che sarebbe poi divenuto l'art. 4 del citato decreto legislativo, ha così segnalato al Governo italiano l'opportunità di riconsiderare il regime di monopolio della SIAE



in materia di gestione collettiva del diritto d'autore. Nondimeno, la normativa di recepimento è comunque entrata in vigore, dopo circa un mese da tale lettera, senza variazioni, mentre la risposta del Governo italiano è intervenuta solo il 12 settembre 2017. Ivi, come risulta dall'interrogazione a risposta immediata del 28 settembre 2017 n. 5-12302, resa nella VII^a Commissione della Camera dei deputati, il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Sottosegretario di Stato per le politiche europee hanno manifestato l'intenzione di procedere a un ulteriore intervento normativo, al fine di realizzare una più compiuta liberalizzazione del settore, anticipando così i contenuti dell'art. 19 del d.l. n. 148 del 2017.

In tal modo, nessuna nuova procedura di infrazione è stata aperta e il procedimento già avviato è stato archiviato il 4 ottobre 2017, a seguito sì della sola notificazione del d.lgs. n. 35 del 2017, ma anche di tale risposta del Governo italiano.

6.1.4.- Il censurato art. 19, comma 1, del d.l. n. 148 del 2017, come convertito, è dunque intervenuto in tale contesto, modificando gli artt. 15-*bis* e 180 della legge n. 633 del 1941. In conseguenza di ciò, l'attività d'intermediazione dei diritti d'autore è stata consentita anche agli altri OGC, i quali, come finalità unica o principale, gestiscano diritti d'autore o diritti connessi ai diritti d'autore per conto di più di un titolare di tali diritti, a vantaggio collettivo di questi e che, alternativamente, siano detenuti o controllati dai propri membri ovvero non perseguano fini di lucro. Per gli OGC stabiliti in Italia, in ogni caso, l'esercizio dell'attività d'intermediazione è subordinato alla verifica, da parte dell'AGCOM, del rispetto dei requisiti previsti dall'art. 8 del d.lgs. n. 35 del 2017, la cui assenza ben potrebbe determinare l'esclusione dall'elenco degli OGC.

6.2.- Alla luce di tale ricostruzione dei fatti può affermarsi come l'intervento del legislatore non possa dirsi manifestamente privo dei presupposti di necessità e urgenza.

6.2.1.- La scelta di provvedere attraverso lo strumento del decreto-legge, infatti, può essere rinvenuta nella necessità, riconosciuta anche dal giudice rimettente, di armonizzare compiutamente la normativa interna a quella comunitaria in tema di liberalizzazione in materia di gestione collettiva dei diritti d'autore e nell'urgenza di evitare l'apertura di una procedura di infrazione. D'altronde, questa Corte ha già precisato che alla base di un decreto-legge possano esservi i ritardi connessi all'attuazione della disciplina comunitaria, specie ove caratterizzata da una lunga trattativa tra l'Italia e gli organi europei (sentenza n. 272 del 2005).

Infatti, se è vero che non è stata aperta una procedura d'infrazione per censurare espressamente l'inesatto recepimento della direttiva Barnier da parte del d.lgs. n. 35 del 2017, ciò appare motivato anche dal fatto che ai dubbi sollevati dalle istituzioni europee mentre era in corso il tardivo recepimento della stessa direttiva ha fatto seguito una rapida modifica del citato decreto legislativo. La qual cosa ha evitato un'ulteriore procedura d'infrazione, essendo stati già manifestati e affrontati i potenziali profili di contrasto tra la normativa italiana e il diritto europeo, rimossi appunto dalle censurate disposizioni.

In conclusione, l'urgente necessità di provvedere di cui all'art. 19 del d.l. n. 148 del 2017, a prescindere da ogni valutazione sull'applicabilità al caso di specie dell'art. 37 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), risulta connessa all'esigenza di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per la mancata attuazione delle norme europee di settore. Esigenze già da questa Corte ritenute sufficienti a escludere la carenza evidente dei presupposti di necessità e urgenza (sentenza n. 244 del 2016).

6.2.2.- Né tale carenza potrebbe dipendere dal fatto che le norme censurate non siano immediatamente applicabili, rinviando a successivi provvedimenti attuativi dell'AGCOM. La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha in più occasioni chiarito che la necessità di provvedere con urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge (sentenze n. 97 del 2019, n. 5 del 2018, n. 236, n. 170 e n. 16 del 2017).

6.3.- Non possono trovare accoglimento neanche le censure concernenti il difetto di omogeneità del decreto-legge e, in particolare, l'eterogeneità dell'art. 19 del d.l. n. 148 del 2017, come convertito, rispetto alle finalità dello stesso decreto.

6.3.1.- Questa Corte ha chiarito che l'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, poiché «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata» (sentenza n. 22 del 2012).

Nondimeno, l'urgente necessità del provvedere può riguardare anche una pluralità di norme accomunate non solo dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ma anche dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione. Si tratta, nella specie, di quei



«provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo», che possono in tal senso risultare omogenei rispetto allo scopo (così le sentenze n. 137 del 2018, n. 170 e n. 16 del 2017 e n. 32 del 2014). seppure non siano per tale ragione esenti da possibili censure in riferimento al requisito dell'omogeneità.

6.3.2.- Ciò precisato, la «Premessa» del d.l. n. 148 del 2017 fa riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di prevedere misure per esigenze indifferibili, in materia di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, di personale delle Forze di polizia e militare, di imprese, ambiente, cultura e sanità». Si tratta, pertanto, di un ampio quadro di misure, che accompagnano la manovra di bilancio per il 2018, incentrate principalmente su interventi fiscali, ma estese anche ad altre linee d'intervento, come per i provvedimenti strutturali in materia di imprese, di trasporti e di cultura. La *ratio* dell'intervento legislativo, in altri termini, è riconducibile a due distinte finalità, di ampia portata: da un lato, le misure di natura finanziaria e contabile; dall'altro, quelle per esigenze indifferibili con riferimento a sei ambiti materiali: 1) partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali; 2) personale delle forze di polizia e militari; 3) imprese; 4) ambiente; 5) cultura; 6) sanità.

Il d.l. n. 148 del 2017, d'altronde, rientra tra i provvedimenti, comunemente denominati «decreti fiscali», recanti quegli interventi indifferibili che sono discussi dal Parlamento parallelamente alla legge di bilancio, a volte in quanto ad essa strettamente connessi, ma altre volte perché contenenti misure necessarie e indifferibili che difficilmente potrebbero essere oggetto di esame parlamentare nell'arco temporale della sessione di bilancio, se non inserite in uno dei provvedimenti destinati all'approvazione in tale sessione.

Ciò non esclude che le disposizioni ivi contenute possano essere oggetto di censura, quando non omogenee rispetto all'oggetto e alle finalità dell'intervento legislativo, specie ove introdotte in sede di conversione. Nel caso in esame, tuttavia, il censurato art. 19 s'inscrive all'interno delle linee d'intervento del d.l. n. 148 del 2017, che reca misure in materia d'impresa e cultura in cui rientrano senz'altro le attività relative all'intermediazione sul diritto d'autore. Non a caso, il dossier parlamentare del Comitato per la legislazione, pur esprimendo taluni dubbi relativi all'omogeneità di alcune misure del decreto-legge, in particolare quelle introdotte in sede di conversione, non recava osservazioni sull'art. 19.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie), convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 2017, n. 172, sollevate, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 85

Ordinanza del 5 giugno 2019 della Commissione tributaria provinciale di Venezia sul ricorso proposto da Azienda ULSS 12 Veneziana contro Agenzia delle entrate - Riscossione, Agente della riscossione per la Provincia di Venezia, già Equitalia Nord S.p.a.

Imposte e tasse - Riscossione - Remunerazione del servizio - Imposizione a carico del debitore di un aggio percentuale pari al 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo o al 9 per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora, a seconda che il pagamento avvenga o meno entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella.

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 17 [, comma 1, nel testo sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2].

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI VENEZIA

SEZIONE 1

riunita con l'intervento dei signori:

Caracciolo Giuseppe, Presidente;

Vanadia Gaetano, relatore;

Vettorel Guido, giudice,

ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 1192/2014 depositato il 13 novembre 2014;

avverso cartella di pagamento n. 11920140011195169000 Altri tributi aggio risc.;

contro: Agente di riscossione Venezia Equitalia Nord S.p.a.;

difeso da: Schiavon Luca, via Miranese, 3 - Mestre - 30100 Venezia;

avverso cartella di pagamento n. 11920140011195169000 Altri tributi aggio risc.;

contro: Ag. entrate - Riscossione - Venezia;

difeso da: Schiavon Luca, via Pierobon 1 - 30031 Dolo;

proposto dal ricorrente: Azienda ULSS 12 Veneziana, via Don Federico Tosatto, 147 Mestre - 30174 Venezia VE;

difeso da: Tosi Loris, Mestre Via Torino 151/A - 30100 Venezia VE.

Ordinanza del 29 marzo 2019 della Commissione tributaria provinciale di Venezia sul ricorso proposto da Azienda ULSS 12 Veneziana. Contro Equitalia Nord S.p.a.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio - Aggio percentuale sulle somme iscritte a ruolo riscosse (c.d. compenso di riscossione) - Imposizione a carico del debitore, in misura parziale o integrale, a seconda che il pagamento avvenga entro o oltre il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella - Violazione del principio eguaglianza - contrasto con il principio di capacità contributiva - Violazione dei principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza della pubblica amministrazione nonché del principio civilistico di corrispettività delle prestazioni.



Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17 (nel testo risultante dopo le modifiche apportate dall'art. 2, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni, della legge 24 novembre 2006, n. 286, e dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2009, n. 185, convertito, con modificazioni, della legge 28 gennaio 2009, n. 21.

Costituzione 3, 23, 53, 76 e 97.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI VENEZIA

SEZIONE 1

riunita con intervento dei signori:

Giuseppe Caracciolo, Presidente;

Gaetano Vanadia, relatore;

Guido Vettorel, giudice;

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 1192/2014 depositato il 13 novembre 2014, avverso la cartella di pagamento n. 119 2014 00111951 69 000 — con riferimento alla pretesa concernente l'aggio di riscossione contro Equitalia Nord S.p.a. - Agente di riscossione - Provincia di Venezia; Proposto dalla ricorrente Azienda ULSS 12 Veneziana, Via Don Tosatto, 147, Venezia;

Difesa da prof. avv. Loris Tosi, ed elettivamente domiciliata presso lo studio, in Venezia - Mestre 30172, Via Torino n. 151/A;

In data 3 settembre 2014, a seguito della sentenza n. 8320/2014 della Corte di cassazione, è stata notificata alla ricorrente la cartella sopra indicata. A mezzo di tale cartella Equitalia -Nord S.p.a. intima il pagamento di complessivi euro 4.249.745,75 a titolo di imposte, sanzioni, interessi e compensi di riscossione, per gli anni dal 1998 al 2001

In particolare, viene richiesta la somma di euro 188.838,07 per compensi (aggio) di riscossione.

Nell'udienza del 29 marzo 2019 la causa è stata discussa sulle seguenti conclusioni nell'interesse della ricorrente: Chiede che la Commissione — in diritto e in via pregiudiziale — sollevi innanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, decreto legislativo n. 112/1999 per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della Costituzione; e in via principale dichiarare nulla, ovvero illegittima in toto o in parte, ed in tal caso annullarsi in toto o in parte, la cartella di pagamento con riferimento alla pretesa dell'aggio di riscossione; in via subordinata, dichiarare nulla, ovvero illegittima in toto e in parte, ed in tal caso annullarsi in toto o in parte, la cartella di pagamento, per errata determinazione dell'aggio di riscossione, e condannare la controparte al rimborso delle somme eventuale percepite nelle more del processo e al pagamento delle spese del giudizio. Nel dettaglio le cifre riportate nell'atto impugnato:

anno 1998: imposte, interessi e sanzioni iscritti a ruolo euro 1.024.828,27 - compensi di riscossione euro 47.654,54;

anno 1999: imposte, interessi e sanzioni iscritti a ruolo euro 1.010.123,39 - compensi di riscossione euro 46.970,74;

anno 2000: imposte, interessi e sanzioni iscritti a ruolo euro 1.216.915,98 - compensi di riscossione euro 56.586,59;

anno 2001: imposte, interessi e sanzioni iscritti a ruolo euro 809.039,34 - compensi di riscossione euro 37.620,32;

Totali: imposte interessi e sanzioni euro 4.060.906,98 - Aggio di riscossione euro 188.838,07.

Il ricorso riguarda unicamente i compensi di riscossione determinati sulla somma iscritta nel ruolo della predetta cartella.

A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce i seguenti motivi.

Illegittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo n. 112/1999 per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della Costituzione.

Nel provvedimento impugnato si legge che parte dell'importo totale che asseritamente risulta non pagato è composto da somme pretese a titolo di «compenso di riscossione» per euro 188.838,07.

La parte ricorrente assume che tali compensi di riscossione non siano dovuti, e in questa sede sono oggetto di specifica contestazione, in quanto la norma che li prevede è affetta da incostituzionalità.



I compensi di riscossione sono richiesti dall'Agente della riscossione ai sensi dell'art. 17 (sotto la rubrica «Remunerazione del servizio»), comma 1, del decreto legislativo n. 112/1999, nella versione applicabile al caso di specie, in cui si legge: «l'attività degli agenti della riscossione è remunerata con un aggio, pari al nove [“otto” ex decreto-legge n. 95/2012] per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora e che è a carico del debitore».

Detto onere è a carico del debitore in misura parziale in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella, integralmente, in caso contrario.

Si riportano di seguito le ragioni che la parte ricorrente ha dedotto a sostegno della questione di legittimità costituzionale.

1) *Premesse.*

La parte ricorrente assume che l'art. 17 del decreto legislativo n. 112/1999, nella formulazione sopra riportata, tuttavia, contrasta sotto diversi aspetti con i principi costituzionali degli articoli 3, 23, 24, 53, 76 e 97. Si tratta di una posizione condivisa da copiosa giurisprudenza di merito, tant'è che, allo stato attuale, pendono al vaglio della Corte costituzionale due ordinanze, emesse, rispettivamente, dalla Commissione tributaria provinciale di Latina (n. 40 del 29 gennaio 2013) e dalla Commissione tributaria provinciale di Torino (n. 147 del 18 dicembre 2013).

A mezzo di tali ordinanze i Giudici di primo grado hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale della disciplina sulla remunerazione del servizio di riscossione, di cui al citato art. 17.

Non solo. Anche la Commissione tributaria provinciale di Roma ha rimesso alla Consulta la valutazione circa la legittimità costituzionale dell'art. 17 (ordinanza n. 271/2010), con riferimento al principio di uguaglianza nonché con riferimento all'art. 53 della Costituzione.

E tuttavia, in tal caso, senza esprimersi sul merito della vertenza, la Corte ha dichiarato la questione inammissibile per «difetto di rilevanza della questione sollevata, dal momento che il giudice rimettente non ha in alcun modo illustrato, anche solo sommariamente, le ragioni di infondatezza degli altri motivi di ricorso, pure spiegati in via principale nel giudizio *a quo* ed aventi “priorità logica”».

In definitiva, i Giudici tributari continuano a farsi interpreti delle perplessità sulla legittimità dell'art. 17 del decreto legislativo n. 112/1999, la cui formulazione, come si è detto, appare in aperto contrasto con numerosi principi costituzionali.

Ciò vale a maggior ragione se si considerano le norme che successivamente hanno modificato il testo dell'art. 17 ora in esame (recate dall'art. 13-*quater* del decreto-legge n. 201/2011, nonché dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 95/2012).

Nella sua ultima formulazione, non ancora attuata in assenza dell'apposito decreto, l'art. 17, comma 1, dispone che «al fine di assicurare il funzionamento del servizio nazionale della riscossione, per il presidio della funzione di deterrenza e contrasto dell'evasione e per il progressivo innalzamento del tasso di adesione spontanea agli obblighi tributari, gli agenti della riscossione hanno diritto al rimborso dei costi fissi risultanti dal bilancio certificato, da determinare annualmente, in misura percentuale delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora, con decreto non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, che tenga conto dei carichi annui affidati, dell'andamento delle riscossioni coattive e del processo di ottimizzazione, efficientamento e riduzione dei costi del gruppo Equitalia S.p.a. Tale decreto deve, in ogni caso, garantire al contribuente oneri inferiori a quelli in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto. Il rimborso di cui al primo periodo è a carico del debitore: *a*) per una quota pari al 51 per cento, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella. In tal caso, la restante parte del rimborso è a carico dell'ente creditore; *b*) integralmente, in caso contrario».

Dalla lettura del nuovo testo di legge (il quale definisce con precisione i criteri che disciplinano la determinazione dei «costi fissi» suscettibili di rimborso), nonché dalle implicite censure, nei confronti della precedente formulazione, in esso contenute, emerge con chiarezza che la previgente norma — che ha trovato applicazione nel caso di specie — è in urto con i principi dell'ordinamento costituzionale e, in particolare, con il principio di ragionevolezza insito nell'art. 3 della Costituzione.

2) *Profili di illegittimità costituzionale. Violazione dell'art. 3 Cost. e dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.*

Il menzionato art. 17 risulta nella sua disciplina irragionevole, illogico nonché discriminatorio e si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, il quale sancisce il principio di uguaglianza e di ragionevolezza.

Anzitutto, è irragionevole e illogico in quanto non risponde alle finalità perseguite dal legislatore come evidenziate nel disegno di legge n. 1750 («Conversione in legge del decreto-legge n. 262 del 2006»), in cui si precisa: «poiché lo svolgimento della sola riscossione coattiva si presenta particolarmente oneroso, la nuova disposizione assicurerà agli agenti della riscossione la possibilità di fruire di un livello di remunerazione adeguato all'onerosità dell'attività».



Ora, stabilire che l'aggio della riscossione sia pari a una percentuale delle somme riscosse non consente di commisurare la remunerazione al costo effettivo del servizio.

Infatti, così ragionando, in caso di iscrizione di tributi di importo esiguo, si finirebbe per determinare un compenso al di sotto del livello minimo di remuneratività del servizio; diversamente, in caso di iscrizione di tributi di ammontare elevato, si riconoscerebbe un compenso di riscossione di gran lunga superiore ai costi della procedura esecutiva, finendo per escludere in ogni caso l'imprescindibile legame tra remunerazione del servizio ed attività di riscossione.

In altri termini, l'irrazionalità deriva dalla circostanza che detta misura non assicura che la gestione del servizio sia volta soltanto alla copertura dei costi. Tant'è che il pagamento è dovuto anche in assenza di costi, mentre l'importo dell'aggio dovrebbe corrispondere al costo della prestazione.

Sotto un differente punto di vista, inoltre, la normativa in oggetto è irragionevole anche per difetto di proporzione della misura dei compensi.

I menzionati oneri di riscossione sono palesemente sproporzionati rispetto ai costi sostenuti da Equitalia S.p.a., soprattutto in considerazione dell'assenza di un limite massimo fisso entro il quale l'aggio deve essere applicato.

Quanto poc'anzi argomentato trova conferma alla luce del pronunciamento reso dalla Consulta in ordine al giudizio di legittimità costituzionale concernente la misura dei compensi spettanti ai concessionari del servizio di riscossione delle imposte operanti in Sicilia:

«In una fattispecie in cui il compenso per il concessionario del servizio di riscossione dei tributi è (senza contestazioni sul piano della legittimità) posto a carico del contribuente, che a quel servizio ha dato causa con il suo inadempimento all'obbligo di una veritiera e precisa denuncia, la prevista determinazione di tale compenso in misura percentuale del tributo (1%) con il contestuale correttivo di un prestabilito importo minimo (L. 15.000) e massimo (L. 300.000) è volta infatti a realizzare (con l'utilizzazione di un meccanismo necessariamente articolato in termini medi e forfettari un opportuno ed effettivo ancoraggio della remunerazione al costo del servizio; contemporaneamente impedendo, per un verso, che, in caso di iscrizione di tributi di importo eccessivamente limitato (inferiore a L. 1.500.000) la misura percentuale del compenso scenda al di sotto del livello minimo di remuneratività del servizio e, per converso, che, in caso di iscrizione di tributi di ammontare elevato (superiore a L. 30.000.000) il compenso stesso salga notevolmente al di sopra della predetta soglia di copertura del costo della procedura» (Corte costituzionale, sentenza 30 dicembre 1993, n. 480).

Quindi, secondo il Giudice delle leggi, l'introduzione di una disposizione che prevede la remunerazione del servizio di riscossione in misura percentuale al tributo, non è irragionevole soltanto a condizione che venga prestabilito un importo minimo e massimo entro cui l'aggio deve necessariamente essere contenuto, altrimenti la remunerazione del servizio risulta del tutto slegata dall'effettivo costo dell'attività di riscossione.

Orbene, trasferendo il suddetto principio all'importo dell'8%, è indubbio che il comma 1 dell'art. 17 sia irragionevole e, dunque, in contrasto con l'art. 3 Cost., giacché il contribuente è costretto a pagare dei compensi di riscossione che aumentano al crescere dell'importo iscritto.

In assenza di un prefissato tetto massimo — giova ribadire — l'aggio non risulta più ancorato alla effettiva remunerazione del costo sostenuto dall'Agente della riscossione.

Ad esempio, se una cartella di pagamento reca un'iscrizione a ruolo di 10.000,00 euro, l'aggio è pari 800,00 euro. Se la stessa cartella di pagamento reca, invece, un'iscrizione a ruolo di 100.000,00 euro, l'aggio aumenta a 8.000,00 euro. E ancora, se l'importo iscritto a ruolo nella cartella ammonta a 1.000.000,00 euro, il compenso di riscossione giunge a ben 80.000,00 euro.

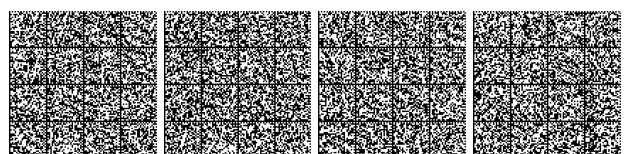
Nel caso di specie, i compensi giungono addirittura a 188.838,07 euro. Il compenso di riscossione, quindi, cresce a dismisura senza alcuna limitazione.

Per il solo motivo di avere stampato un atto privo di parte motiva (cartella di pagamento), limitandosi a riprodurre quanto indicato nel ruolo, Equitalia S.p.A. può quindi incassare anche decine di migliaia di euro (come nel caso in esame), essendo l'aggio parametrato unicamente al valore del ruolo.

In altre parole, l'aggio percentuale — essendo calcolato proporzionalmente su ogni tributo iscritto a ruolo — risulta del tutto svincolato dagli effettivi costi di riscossione, perdendo in questo modo la sua connotazione di controprestazione economica per l'attività esplicata dall'Agente della riscossione.

La norma, priva di qualsiasi effettivo e opportuno ancoraggio detta remunerazione del costo del servizio, espone i contribuenti a pretese di rimborso di costi non giustificati, indimostrati ed esorbitanti.

La disposizione in parola, determinando una percentuale fissa applicabile a ogni importo, crea una disparità di trattamento tra i contribuenti soggetti al servizio, in quanto, a parità di servizio reso (compilazione delta cartella), il compenso varia in relazione agli importi dovuti.



A ciò si aggiunga, infine, che i compensi di riscossione maturano anche sulle somme asseritamente dovute a titolo di interessi, di sanzioni pecuniarie e sui costi di notifica e non soltanto sulle imposte richieste, ossia su voci accessorie che nulla hanno a che fare con la pretesa tributaria!

Sicché, l'irragionevolezza della norma si manifesta sotto un ulteriore profilo, laddove vengono computati nel montante su cui calcolare l'aggio anche gli interessi dovuti all'ente impositore titolare del credito d'imposta, venendo in tal modo a riconoscere ad un soggetto terzo, l'Agente della riscossione, un sovrappiù a titolo di interessi, su somme da quest'ultimo non anticipate né tantomeno sborsate.

3) *Profili di illegittimità costituzionale. Violazione dell'art. 23 Cost. e del principio di riserva di legge.*

La violazione del principio di riserva di legge è evidente se si considera che i compensi di riscossione costituiscono in concreto prestazioni patrimoniali imposte: esse sono legittime, però, solo se previste «in base alla legge».

La riserva di legge relativa stabilita dalla Costituzione impone, infatti, che il legislatore ordinario individui il presupposto e la misura della prestazione.

Ciò non è avvenuto nel caso dei compensi di riscossione, mancando sia una disposizione di legge che se pur genericamente individui gli atti esecutivi o comunque gli altri oneri di riscossione a carico del contribuente sia una norma che preveda la misura del costo dell'esecuzione coattiva.

E difatti, proprio in riferimento alla misura della prestazione la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto che il principio della riserva di legge è rispettato nei casi in cui la norma indica la misura massima dell'aliquota, o comunque fissa i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'imposizione da parte dell'Ente di riscossione (Corte costituzionale, sentenze n. 72 del 1969 e n. 507 del 1988).

4) *Profili di illegittimità costituzionale. Violazione dell'art. 24 Cost. e del diritto alla difesa.*

In merito, poi, alla violazione dell'art. 24 della Costituzione e del principio alla difesa, si osserva che l'art. 17 è illegittimo nella parte in cui non impone al Concessionario di indicare nella sezione «dettaglio degli addebiti» gli atti esecutivi compiuti in ogni singolo procedimento di riscossione.

Il legislatore, infatti, con l'art. 17 del decreto legislativo n. 112 del 1999, così come strutturato, avalla la possibilità per il concessionario di chiedere il pagamento di asseriti costi che hanno il loro fondamento in attività esecutive non conosciute né conoscibili, magari mai poste in essere, impedendo, per l'effetto, allo stesso debitore in mora il controllo della proporzionalità (o addirittura della effettiva necessità) delle attività poste in essere dall'ente di riscossione.

5) *Profili di illegittimità costituzionale. Violazione dell'art. 53 Cost. e del principio di capacità contributiva.*

Relativamente alla violazione del principio di capacità contributiva contenuto nell'art. 53 della Costituzione, si evidenzia come porre a esclusivo carico del contribuente gli oneri (tra l'altro non specificati) dell'Agente della riscossione, in caso di omesso pagamento dei tributi, contrasta con il suindicato principio costituzionale, in quanto l'imposizione tributaria all'atto della riscossione ed aumentata dei compensi di riscossione non risulterebbe più commisurata al potere del cittadino di concorrere alle spese pubbliche con la propria redditività.

In definitiva, al contribuente si richiederebbe, oltre alla pretesa fiscale esposta nel ruolo, il pagamento di rilevanti compensi di riscossione che nulla hanno a che fare con la capacità individuale di ciascuno di concorrere alla spesa pubblica secondo le disponibilità economiche.

L'art. 53 della Costituzione, giova rammentarlo, nello stabilire che «tutti devono concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», individua nella capacità contributiva il presupposto, il parametro ed il limite massimo all'imposizione: non è, infatti, consentito richiedere al cittadino un concorso alle spese pubbliche non commisurato.

I compensi della riscossione realizzano una chiara violazione del principio della capacità contributiva, in quanto le imposte dovute sono debiti ma, mai possono i debiti essere indici di ricchezza.

D'altra parte, come a suo tempo osservato dalla Commissione tributaria provinciale di Roma, la mancanza di connessione tra aggio e capacità contributiva causa inoltre una discriminazione tra i contribuenti, i quali si vedono «privati del diritto a dosare la propria contribuzione in base al reddito, scegliendo in questo modo l'intensità delle proprie prestazioni lavorative».

6) *Profili di illegittimità costituzionale. Violazione dell'art. 76 Cost. e dei limiti della legge delega.*

Il decreto legislativo n. 112/1999 («Riordino del servizio nazionale della riscossione») è stato emanato su legge delega del 28 settembre 1998, n. 337, in cui è stabilito all'art. 1, comma 1, che «il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni volte al riordino della disciplina della riscossione e del rapporto con i concessionari e con i commissari governativi provvisoriamente delegati alla riscossione, al fine di conseguire un miglioramento dei risultati della riscossione mediante



ruolo e di rendere più efficace ed efficiente l'attività dei concessionari e dei commissari stessi, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi (...) lettera e): previsione di un sistema di compensi collegati alle somme iscritte a ruolo effettivamente riscosse, alla tempestività della riscossione e ai costi della riscossione».

È evidente come il legislatore abbia inteso ancorare i compensi della riscossione ai costi effettivamente sostenuti dal concessionario per riscuotere in via coattiva le pretese tributarie rimaste insolute.

Come poc'anzi esposto, l'art. 17 prevede un aggio di riscossione in misura percentuale, non prescrivendo alcuna verifica puntuale e precisa dei costi realmente sostenuti per la riscossione dei ruoli affidati dall'ente creditore, in chiara violazione della lettera della legge delega.

Ciò vale sia in generale, sia con specifico riferimento ai costi sostenuti per la riscossione delle imposte dovute dal singolo contribuente.

La disposizione, dunque, si pone in netto contrasto con i limiti imposti dalla legge e finisce per violare i principi e i criteri normativi imposti *ex lege* a una legislazione delegata.

7) *Profili di illegittimità costituzionale. Violazione dell'art. 97 Cost. e dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.*

Da ultimo, con riguardo alla violazione dell'art. 97 della Costituzione, si osserva come le disposizioni dell'art. 17, non rispettino i principi dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione.

L'assenza di un dettato normativo che in modo preciso individui le procedure di riscossione, la tipologia degli atti esecutivi e i relativi costi e soprattutto la mancanza di una forma di responsabilità del concessionario per la scelta dell'esecuzione da intraprendere nell'ambito della propria attività, di recupero crediti espone il contribuente al rischio di vedersi onerato da costi ingenti per azioni inutili (inesistenza di beni da aggredire) o eccessivamente dispendiose con pregiudizio al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa.

Ma non solo, le finalità dell'art. 17 sono in contrasto con il buon andamento dell'Amministrazione finanziaria, perché non sono dirette ad assicurare l'efficienza del servizio di riscossione, utilizzando criteri e modalità irrazionali.

In particolare, l'Agente della riscossione è un imprenditore collettivo che non assume alcun rischio d'impresa (Corte costituzionale, sentenza n. 7/1993, in cui il concessionario del servizio di riscossione, nel previgente sistema normativo di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1988, viene espressamente qualificato come «imprenditore»).

Infatti, nell'attuale disciplina Equitalia non si accolta affatto il rischio della mancata riscossione delle imposte iscritte a ruolo dall'Ufficio finanziario, dato che può esercitare il diritto di scarico per inesigibilità previsto dall'art. 19 del decreto legislativo n. 112/1999 (con decorrenza 26 febbraio 1999, l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 37/1999 ha, infatti, abrogato l'obbligo del non riscosso come non riscosso di cui all'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1988 secondo cui: «La consegna dei ruoli costituisce il concessionario debitore dell'intero ammontare delle somme iscritte nei ruoli stessi, che debbono essere da lui versate alle scadenze stabilite ancorché non riscosse»).

Sicché l'Agente della riscossione non subisce alcun danno patrimoniale per effetto dell'inadempimento del contribuente, e ciò contrasta con il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione.

Tanto più che ora il servizio di riscossione coattiva delle imposte non è più gestito da concessionari privati, bensì da un ente pubblico. Al riguardo giova ricordare che, per effetto dell'art. 3 del decreto-legge n. 203/2005, è stato riformato il sistema nazionale di riscossione dei tributi attraverso la soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio di riscossione a soggetti privati e l'attribuzione del predetto servizio ad una società di nuova costituzione, denominata Riscossione S.p.a. (ora, Equitalia S.p.a.).

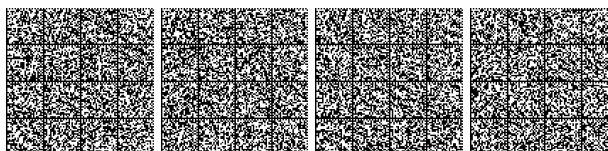
Anche sotto questo aspetto, si manifesta con tutta evidenza la sproporzione degli aggi che la legge riconosce all'Agente della riscossione rispetto all'attività svolta, anche nelle ipotesi in cui la stessa risulti infruttuosa per inesigibilità del credito erariale.

8) *Illegittimità della cartella di pagamento. La determinazione dei compensi di riscossione è errata, in quanto non rispetta le modalità di calcolo di cui al combinato disposto dell'art. 17 del decreto legislativo n. 112/1999 e dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 95/2012.*

Solo in via di subordinate la parte ricorrente ha eccepito l'erroneità della determinazione dei compensi di riscossione.

L'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 95/2012 ha stabilito «la diminuzione, sui ruoli emessi dal 1° gennaio 2013, di un punto della percentuale di aggio sulle somme riscosse dalle società agenti del servizio nazionale della riscossione».

Tale disposizione ha riverberato i propri effetti sull'art. 17 del decreto legislativo n. 112/1999 e, conseguentemente, l'aggio è passato dal 9% all'8%, come regola generale, e dal 4,65% al 3,65% nel caso in cui le somme vengano versate entro sessanta giorni dalla notifica della cartella.



Poiché, nel caso di specie, il ruolo n. 2014/000558 è stato emesso in data 16 giugno 2014 e, quindi, successivamente al 1° gennaio 2013, l'importo dell'aggio entro le scadenze esposto nella cartella è errato.

Infatti, le somme pretese da Equitalia S.p.a. ammontano al 4,65% degli importi iscritti a ruolo e non, invece al 3,65% degli stessi, come invece avrebbe dovuto essere ai sensi del menzionato art. 5 del decreto-legge n. 95/2012.

Peraltro, i compensi di riscossione entro le scadenze risulterebbero determinati in modo errato anche laddove si ritenesse applicabile l'attuale formulazione dell'art. 17 (pur in assenza del decreto attuativo), il quale prevede che se il pagamento avviene entro sessanta giorni dalla notifica della cartella, l'aggio è in parte a carico del contribuente (per il 51% del totale e, quindi, per il 4,08% con l'aggio all'8%) e per la restante parte è a carico dell'ente creditore.

In definitiva, la cartella di pagamento impugnata merita di essere annullata, almeno parzialmente, in quanto le cifre in essa riportate, con riferimento agli aggi di riscossione, sono errate.

La ricorrente richiamava precedenti pronunce di merito della Commissione tributaria provinciale di Treviso, della Commissione regionale di Venezia e della Commissione regionale di Milano.

9) *La difesa della parte resistente.*

Equitalia Nord S.p.a., costituitasi in giudizio con controdeduzioni in data 5 maggio 2015, chiedeva che fosse accertata e dichiarata la correttezza della cartella di pagamento impugnata. Con articolate controdeduzioni contestava tutti i motivi del ricorso sostenendo la regolarità della cartella di pagamento. In riferimento alla natura del compenso evidenziava che l'aggio è determinato ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 112/1999, pari al nove per cento delle somme iscritte a ruolo, riscosse e dei relativi interessi di mora e che è carico del debitore: a) in misura del 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella di pagamento.

Equitalia Nord richiamava giurisprudenza di merito a supporto alle proprie ragioni.

Concludeva, pertanto, nel senso del totale rigetto del ricorso.

Motivi della decisione

La Commissione, valutata e condivisa la richiesta di remissione sollevata dalla ricorrente secondo cui l'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 112/1999, così come modificato dall'art. 32, comma 2, del decreto legislativo n. 185/2008, presenta profili di incostituzionalità essendo in contrasto con la Carta costituzionale relativamente agli articoli 3, 23, 24, 53, 76, e 97 della Costituzione, osserva:

a) *in punto di rilevanza della questione.*

L'eccezione sollevata dalla ricorrente del controllo di costituzionalità dell'art. 17, decreto legislativo n. 112/1999 appare rilevante e pertinente ai fini della decisione da parte di questo Collegio.

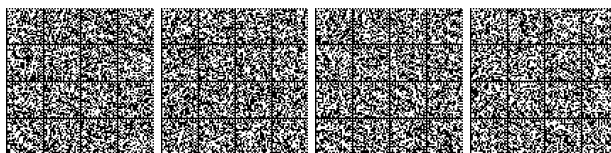
Benvero, il motivo di impugnazione che la parte ricorrente ha formulato in via di subordine sotto il profilo di illegittimità della modalità di calcolo dell'aggio (capo 8 della descrittiva in fatto di questa ordinanza) appare infondato e non accoglibile, sicché i dubbi di costituzionalità non potrebbero essere superati a mezzo dell'accoglimento dell'anzidetta ragione di impugnazione.

In riferimento all'asserita illegittimità della cartella di pagamento, in quanto la determinazione dei compensi di riscossione non rispetterebbe le modalità di calcolo di cui al combinato art. 17 del decreto legislativo n. 112/1999 e dall'art. 5, comma 1 del decreto-legge n. 95/2012, a parere del Collegio, l'infondatezza dell'eccezione è da ravvisarsi nel fatto che la modifica intervenuta per effetto dell'art. 5, decreto-legge n. 95/2012 con legge n. 135/2012, se ha effettivamente determinato una riduzione di un punto percentuale complessivo di remunerazione del servizio, non riguarda però la quota parte a carico del ricorrente, giacché anche nel caso in cui il pagamento avvenga entro il termine di sessanta giorni dalla notifica della cartella, detta quota è rimasta pari al 4,65%.

b) *In punto di non manifesta infondatezza della questione.*

Tutti i dubbi espressi dalla parte ricorrente a riguardo della costituzionalità della norma qui in esame appaiono non manifestamente infondati e da condividersi, sicché di essi non sarà necessaria una disamina puntuale e analitica (dovendosi essi considerare recepiti e trascritti *per estenso* in questa sede), potendosi la Commissione limitarsi all'esame di qualche specifico aspetto che appare di maggiore evidenza.

b.1) La Commissione rileva preliminarmente che codesta Corte costituzionale, con sentenza n. 480 del 30 dicembre 1993 ha già stabilito che la misura dell'aggio deve ritenersi ragionevole (e quindi costituzionalmente legittima) se essa è contenuta in un importo minimo e massimo che non superi di molto la soglia di copertura del costo della procedura.



Nella predetta sentenza la Corte ha concluso per la «non irragionevolezza dell'obiettivo perseguito dalla norma impugnata» sulla premessa che i criteri fissati nella disciplina ivi in considerazione per la determinazione dell'aggio fossero «in linea, del resto, con i principi al riguardo enunciati dalla richiamata legge di delega, nel senso appunto della determinazione del compenso in discussione anche secondo criteri “di congruità ai costi medi del servizio, al fine di assicurarne l'equilibrio economico”». Solo per questa ragione la Corte ritenne che «resta anche esclusa l'ipotizzata discriminazione in danno del contribuente chiamato a corrispondere un compenso di importo in tesi superiore a quello del tributo iscritto in ruolo, proprio in ragione del riferito complessivo meccanismo di compensazione e bilanciamento di un tale inconveniente con il vantaggio (economicamente più rilevante e probabilmente anche statisticamente più frequente) del contenimento del compenso stesso entro il limite massimo, per singola voce, corrispondentemente stabilito».

Nello stesso senso si espresso anche Consiglio di Stato 29 gennaio 2008, n. 272.

Questi precedenti costituiscono conforto a riguardo del fatto che anche la disciplina dettata dal menzionato art. 17 (del tutto incoerente rispetto a quella presa in esame nella dianzi citata pronuncia quanto a metodologia di computo) risulta irragionevole, illogica nonché discriminatoria e si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, il quale sancisce il principio di uguaglianza e di ragionevolezza.

Invero, in assenza di un prefissato tetto massimo e di un rapporto inversamente proporzionale all'ammontare della somma da riscuotere l'aggio non risulta più ancorato alla effettiva remunerazione dell'attività effettuata e dei costi sostenuti dall'Agente della riscossione, perdendo in questo modo la sua connotazione di controprestazione economica.

Per di più la disposizione in parola, prevedendo una percentuale fissa applicabile a ogni importo, crea una disparità di trattamento tra i contribuenti soggetti al servizio, in quanto, a parità di servizio reso (compilazione della cartella), il compenso varia in relazione al mero dato della somma oggetto di riscossione, senza riguardo alcuno alle attività che l'inadempimento rende necessarie ai fini della esazione dell'importo.

b.2) Appunto perché la disciplina vigente determina la perdita del carattere di controprestazione economica che l'aggio dovrebbe avere per la sua naturale funzione, diventano così una vera e propria prestazione imposta, il Collegio ritiene che la norma debba essere ulteriormente valutata in punto di legittimità costituzionale sotto un altro profilo. E cioè relativamente alla violazione del principio di capacità contributiva contenuto nell'art. 53 della Costituzione.

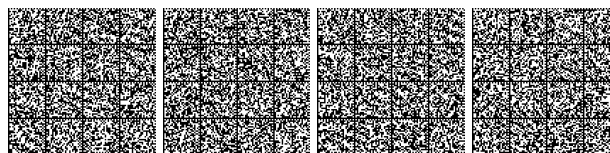
Invero, le concrete modalità di disciplina del compenso per la riscossione — che va concretamente a sommarsi con l'importo delle imposte dovute — finisce per contrastare con il suindicato principio costituzionale, in quanto l'imposizione tributaria all'atto della riscossione risulta aumentata di compensi di riscossione non commisurati al concreto esercizio della funzione esattiva e quindi non proporzionali al dovere del cittadino di concorrere alle spese pubbliche con il proprio reddito tanto meno in ragione del criterio di progressività che —ovviamente — in relazione ad esborsi economici correlati all'esercizio di una attività istituzionale dovrebbe trasformarsi in «regressività».

In definitiva, al contribuente si richiede, oltre alla pretesa fiscale esposta nel ruolo, il pagamento di rilevanti compensi di riscossione che nulla hanno a che fare con la capacità individuale di ciascuno di concorrere alla spesa pubblica secondo le disponibilità economiche. L'art. 53, Cost., giova rammentarlo, nello stabilire che «tutti devono concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», individua nella capacità contributiva il presupposto, il parametro ed il limite massimo all'imposizione: non è, infatti, consentito richiedere al cittadino un concorso alle spese pubbliche non commisurato. I compensi della riscossione realizzano una chiara violazione del principio della capacità contributiva, poiché le imposte dovute sono debiti e mai possono i debiti, essere indici di ricchezza.

D'altra parte, come a suo tempo osservato dalla Commissione tributaria provinciale di Roma, la mancanza di connessione tra aggio e capacità contributiva causa inoltre una discriminazione tra i contribuenti, i quali si vedono «privati del diritto a dosare la propria contribuzione in base al reddito, scegliendo in questo modo l'intensità delle proprie prestazioni lavorative».

b.3) Il Collegio osserva che la ricorrente ha correttamente eccepito la violazione del principio di riserva di legge (art. 23 della Costituzione) e tale eccezione appare condivisibile se si considera che i compensi di riscossione costituiscono — in concreto — prestazioni patrimoniali imposte: esse sono legittime, però, solo se previste «in base alla legge». La riserva di legge relativa stabilita dalla Costituzione impone, infatti, che il legislatore ordinario individui il presupposto e la misura della prestazione.

Ciò non è avvenuto nel caso dei compensi di riscossione, mancando sia una disposizione di legge che se pur genericamente individui gli atti esecutivi o comunque le altre attività a cui devono essere specificamente correlati gli oneri di riscossione a carico del contribuente e perciò una norma che disciplini la misura del costo dell'esecuzione coattiva in relazione alla sua specifica consistenza e complessità. E difatti, proprio in riferimento alla misura della prestazione la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto che il principio della riserva di legge è rispettato nei casi in cui la norma indica la misura massima dell'aliquota, o comunque fissa i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'imposizione da parte dell'Ente di riscossione (Corte costituzionale, sentenze n. 72 del 1969 e n. 507 del 1988).



b.4) Il Collegio rileva che il superamento dei limiti della legge delega, in violazione dell'art. 76 della Costituzione è fondato, come esposto nell'art. 17, comma 1, prevede un aggio di riscossione in misura percentuale, non descrivendo alcuna verifica puntuale e precisa dei costi realmente sostenuti per la riscossione dei ruoli affidati all'agente di riscossione, in chiara violazione della legge delega.

b.5) Il Collegio rileva che la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 112/1999 è rilevante e non manifestamente infondata atteso che nel caso in esame il pagamento dell'aggio è stabilito in misura fissa, anziché, in misura proporzionale ai costi effettivamente sostenuti dal servizio di riscossione. L'irrazionalità normativa deriva dalla circostanza che detta misura non assicura che la gestione del servizio sia volta soltanto alla copertura dei costi. Il dubbio di incostituzionalità si consolida poi laddove viene configurato il pagamento pur in assenza di specifici criteri di determinazione del costo del servizio. L'obbligo dell'aggio può ritenersi ragionevole e coerente allorché la misura corrisponda al costo della prestazione, mentre deve ritenersi ingiusto, penalizzante e costituzionalmente illegittimo per l'assenza di un tetto minimo e/o massimo alla misura dei compensi. Tale sistema fa risaltare l'incostituzionalità della previsione di una qualche forma di riequilibrio per effetto del decreto legislativo n. 201/2011. La disciplina previgente appare quanto mai irragionevole. Infatti, il compenso di riscossione costituisce il corrispettivo di una specifica prestazione di servizi, per il quale è del tutto arbitraria la determinazione della sua misura a carico del contribuente nella percentuale fissa sulle somme iscritte a ruolo. Tale percentuale non è in alcun modo riferita ai costi di gestione sostenuti dall'agente di riscossione e ciò in contrasto (ad avviso di questo giudice tributario) con l'art. 97 per manifesta irrazionalità.

La questione di legittimità costituzionale involge, dunque per contrasto con l'art. 97 della Costituzione, relativo al principio di buon andamento della P.A., difettando di quei criteri di trasparenza e correlazione con l'attività richiesta e congrua con i costi medi di gestione del servizio che rappresenta i corollari necessari di buon andamento sancito dall'art. 97, primo comma della Costituzione, per manifesta illogicità.

Per cui, condividendo i dubbi della parte ricorrente, anche quelli che non sono stati specificamente ripresi nella motivazione che qui precede, questo Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come modificato dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 in vigore dal 2 novembre 2008, per contrasto con gli articoli 3, 23, 53, 76 e 97 della Costituzione, sia rilevante nel presente giudizio in quanto in esso non può essere definito in assenza di una risoluzione della questione di legittimità costituzionale e che tale questione non sia manifestamente infondata alla luce delle considerazioni suesposte.

P.Q.M.

Il Collegio,

visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo n. 112/1999, testo unico delle disposizioni concernenti il sistema della remunerazione per la riscossione dei tributi per contrasto con gli articoli 3, 23, 53, 76 e 97 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito della questione.

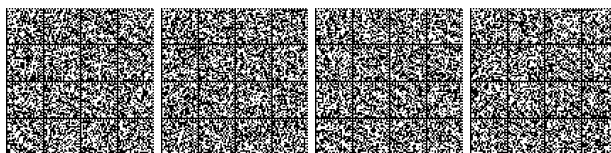
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, alla quale rimette la anzidetta questione di legittimità costituzionale ritenuta la sua rilevanza ai fini di decidere.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di legge affinché la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Venezia, 29 marzo 2019

Il Presidente: CARACCIOLLO

Il relatore estensore: VANADIA



N. 86

*Ordinanza del 7 ottobre 2019 del G.I.P.
del Tribunale di Palermo nel procedimento penale a carico di M. F.*

Assistenza e solidarietà sociale - Reddito di cittadinanza - Sospensione dell'erogazione del beneficio nei confronti del beneficiario o richiedente a cui è applicata una misura cautelare personale.

- Legge 28 marzo 2019, n. 26 [*recte*: Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26], art. 7-ter, comma 1.

IL G.I.P.

PRESSO IL TRIBUNALE DI PALERMO

Nella persona della dott.ssa Claudia Rosini, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel procedimento penale a carico di M. F., nato a P. il, elettivamente domiciliato a P. in via difeso di fiducia dall'avvocato Maximilian Molfettini del foro di Palermo.

Persona sottoposta ad indagini per:

a) il delitto p. e. p. dagli articoli 61, n. 11-*quinquies* e 572 codice penale perché, versando spesso in stato di alterazione per l'assunzione di marijuana, che consumava anche in casa e alla presenza della moglie e dei tre figli minori, maltrattava verbalmente e fisicamente la moglie convivente D. R. M., controllandone le conversazioni telefoniche, percuotendola con schiaffi, spintonandola, mettendo a soqquadro la casa, nonché minacciandola, anche di morte; con l'aggravante di aver commesso il fatto in presenza dei figli minori M. G., M. N. e M. G.

In..., dal 24 agosto 2018, con condotta in atto

b) il delitto p. e p. dall'art. 582 - 585 codice penale (rif. art. 577, n. 1 c.p.) perché, colpendola con un pugno all'altezza del muscolo deltoide, cagionava alla moglie convivente D. R. M. un trauma contusivo al braccio sinistro, giudicato guaribile in giorni cinque, come da certificato medico in atti.

In..., in data 3 settembre 2019

c) il delitto p. e p. dall'art. 612, comma 2, codice penale perché minacciava di morte la moglie convivente D. R. M. pronunciando al suo indirizzo le seguenti parole: «ti conviene che resti da tua madre perché ci rimetti la vita, io a casa non voglio nessuno».

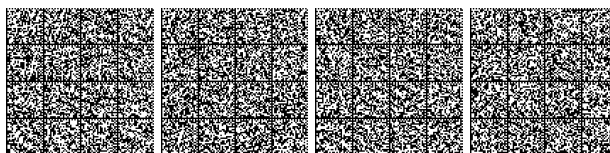
In..., in data 4 settembre 2019.

Ordinanza

Il Giudice ritiene di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, della legge n. 26 del 28 marzo 2019, di conversione del decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019 recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni» nella parte in cui impone al Giudice che applica una misura cautelare personale di sospendere il beneficio del Reddito di cittadinanza (nel prosieguo *Rdc*), ritenendo che tale norma contrasti con gli articoli 1 e 4 Cost. in combinato disposto; 2 e 3 comma 2 Cost., anche in combinato disposto; 3 Cost.; 27, comma 1, Cost.; 27, comma 2, Cost. e 117, comma 1, Cost.; 29, 30 e 31 in combinato disposto.

La disposizione censurata recita: «Nei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché del condannato con sentenza non definitiva per taluno dei delitti indicati all'art. 7, comma 3, l'erogazione del beneficio di cui all'art. 1 è sospesa. La medesima sospensione si applica anche nei confronti del beneficiario o del richiedente dichiarato latitante ai sensi dell'art. 296 del codice di procedura penale o che si è sottratto volontariamente all'esecuzione della pena. La sospensione opera nel limite e con le modalità di cui all'art. 3, comma 13.».

1. Condizioni di ammissibilità della questione: «giudice» e «giudizio».



L'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948 individua come condizioni di ammissibilità del vaglio incidentale di legittimità costituzionale che la questione sorga dinanzi ad un «giudice» e nell'ambito di un «giudizio».

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha permesso di ritenere ammissibile la questione di legittimità costituzionale sulla base di un'interpretazione sostanziale e non meramente formale dei termini suddetti: la Consulta può, quindi, procedere ad un esame nel merito della questione prospettata, ove quest'ultima sia proposta da un soggetto chiamato ad applicare il diritto a casi concreti e in condizione di autonomia, neutralità e indipendenza da altri poteri, nell'esercizio di attribuzioni che attengono alla tutela di diritti e interessi legittimi e che vengono esercitate nel rispetto di regole che garantiscano il diritto di difesa.

L'accezione non restrittiva indicata ha trovato la sua prima affermazione nella sentenza n. 129 del 1957, con la quale è stata ritenuta ammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta nell'ambito di un procedimento di volontaria giurisdizione, per poi giungersi, con la sentenza n. 226 del 1976 a motivare tale scelta con la finalità di evitare «zone franche di incostituzionalità», che potrebbero determinare l'impossibilità di porre rimedio a violazioni che, soprattutto in caso di diritti fondamentali, risulterebbero intollerabili.

È bene soffermarsi proprio sulla riconosciuta possibilità per il giudice di sollevare questione di legittimità costituzionale nell'ambito dei procedimenti di volontaria giurisdizione. La stessa dottrina dubita della riconducibilità di tale attività nell'ambito della giurisdizione, posto che non determina una composizione di contrapposte esigenze in gioco, ma piuttosto si condensa nell'amministrazione di interessi di soggetti che versano in una situazione di debolezza. Nonostante ciò, la pluralità di diritti fondamentali coinvolti, mista all'impossibilità di sottoporre eventuali questioni di legittimità costituzionale alla Consulta per altra via, hanno condotto la Corte costituzionale a dichiarare ammissibili le questioni sollevate dal giudice in sede di giurisdizione volontaria.

Alla luce di quanto fin qui indicato deve valutarsi l'ammissibilità della questione di legittimità proposta dal rimettente in questa sede.

Se non vi è dubbio in astratto che il Giudice per le indagini preliminari rientri nella giurisdizione ordinaria e che il procedimento cautelare sia un giudizio, emerge nel caso di specie come il potere cautelare sia già stato compiutamente esercitato con l'adozione della misura cautelare e come la sospensione del Rdc di cui all'art. 7-ter, comma 1, legge n. 26/2019 avvenga nell'ambito di un sub-procedimento consequenziale all'esercizio del potere giurisdizionale menzionato.

Occorre in primo luogo evidenziare come, anche a voler considerare la sospensione del Rdc quale una sanzione amministrativa, ciò non priverebbe il rimettente della qualifica di «giudice» e del procedimento come «giudizio»: si tratterebbe sempre e comunque dell'applicazione del diritto da parte di un soggetto terzo, imparziale e indipendente, con ciò distinguendosi dall'Amministrazione, che persegue comunque l'interesse pubblico e, quindi, si può definire terza e imparziale, ma non certamente indipendente e neutrale.

Si aggiunga che la misura che il giudice deve obbligatoriamente adottare ai sensi del citato art. 7-ter, comma 1, citato non può che configurarsi solo formalmente amministrativa, ma sostanzialmente penale, alla luce di quella che può definirsi una «truffa delle etichette».

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dalla storica sentenza Engel e altri comma Paesi Bassi dell'8 giugno 1976, infatti, ha ritenuto «sostanzialmente penali» quelle sanzioni che hanno un carattere afflittivo tale da essere equiparabili a quelle penali, con conseguente necessità di applicare le relative garanzie. In questo contesto, la qualificazione giuridica formalmente attribuita dalla legislazione interna è solo uno dei criteri da prendere in considerazione, rivestendo carattere dirimente la gravità e la natura della sanzione applicata.

Per quanto attiene alla sospensione del Rdc ex art. 7-ter, comma 1, in commento, emerge chiaramente, come si avrà cura di specificare ulteriormente nel prosieguo, il carattere afflittivo della misura, che non può che avere carattere sanzionatorio. Infatti, al cospetto di un beneficio avente natura assistenziale e finalizzato, anche, a soddisfare le esigenze basilari di sopravvivenza del percettore e del suo nucleo familiare, non si individua nessuna finalità diversa da quella punitiva nella sospensione dell'erogazione delle somme in conseguenza della mera applicazione di una misura cautelare personale. Il carattere afflittivo si coglie, poi, anche dalla definitività della lesione prodotta dal provvedimento di sospensione: se è vero che quest'ultimo può essere revocato, infatti, è altrettanto vero che, come si preciserà nel paragrafo 3 del presente provvedimento, ai sensi dell'art. 7-ter, comma 5, gli arretrati non corrisposti non possono essere recuperati dal beneficiario del Rdc.

Alla luce di tali caratteri, allora, non può che sottolinearsi come il Rdc sia finalizzato a soddisfare una pluralità di diritti fondamentali (come si preciserà nel paragrafo 3 del presente provvedimento), quali, *ex multis*, i diritti alla vita, al lavoro e alla famiglia e la sospensione ex art. 7-ter, comma 1, configura una sanzione «sostanzialmente penale» che attenta agli stessi, per di più in presenza di un soggetto ancora presunto innocente e che non è posto nelle condizioni di difendersi né di rivolgersi per altre vie alla Consulta.



Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, si sottolinea come, se si considerasse inammissibile la questione in questa sede sollevata, il soggetto sottoposto alla misura e che subisce la sospensione del Rdc si vedrebbe gravato da una sanzione penale, senza che sia stato attivato il contraddittorio sul punto, nemmeno in maniera postuma: infatti, la sospensione opera automaticamente e non può che essere applicata dal Giudice a qua, senza che tale decisione sia suscettibile di impugnazione. In altre parole, ove la questione fosse dichiarata inammissibile, il Giudice *a quo* si troverebbe costretto a sospendere il Rdc e il soggetto sottoposto alla misura cautelare personale non avrebbe alcun rimedio per difendersi dall'applicazione di tale sanzione penale: non un'impugnazione del provvedimento dinanzi al Tribunale amministrativo regionale, non essendo la decisione del Giudice qualificabile come atto formalmente amministrativo; non un'impugnazione dinanzi al Tribunale del riesame, essendo sottoponibili a questo soltanto le questioni attinenti alla misura cautelare e ponendosi, per di più, la sospensione del Rdc come obbligatoria. Si creerebbe, pertanto, proprio quella «zona franca di incostituzionalità» che la Corte costituzionale vuole evitare, soprattutto laddove si verta in materia di diritti fondamentali.

Non può nemmeno ritenersi tardiva la proposizione della questione di legittimità: sia perché il potere di sospendere il Rdc non è ancora stato esercitato da questo Giudice, sia perché la valutazione circa la sospensione non può essere assunta in un momento antecedente a quello in cui il rimettente si sta rivolgendo alla Consulta. Infatti, solo in questo momento, costituente passaggio obbligato conseguente all'applicazione della misura cautelare e allo svolgimento dell'interrogatorio *ex art. 294 e.p.p.*, il Giudice si trova a dover fare applicazione dell'*art. 7-ter*, comma 1, citato, posto che secondo l'*iter* procedurale delineato dall'*art. 7-ter*, comma 3, è solo in sede di interrogatorio che può e deve essere chiesto al soggetto sottoposto alla misura cautelare se è beneficiario del Rdc: sicché, solo in questo momento si può acquisire tale informazione.

2. *La fattispecie concreta: rilevanza della questione.*

Il dubbio di legittimità costituzionale, che in questa sede la scrivente si trova a sollevare, discende dalla necessità di applicare il comma 1 dell'*art. 7-ter* della legge n. 26/2019 al seguente caso.

In data 17 settembre 2019 si è proceduto ad applicare a M. F. la misura cautelare personale del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa *ex art. 282-bis* codice di procedura penale, in relazione a fatti riconducibili al reato di maltrattamenti in famiglia, di cui all'*art. 572 c.p.*

Più nello specifico, la moglie dell'indagato, D. R. M. aveva reso dichiarazioni in sede di denuncia (in data 4 settembre 2019) e di sommarie informazioni del 6 e 7 settembre 2019, dalle quali si ricavava come il marito la vessasse da tempo con atteggiamenti minacciosi e aggressivi, compendiate in minacce di morte e lesioni personali (come quelle procurate in data 3 settembre 2019, quando per una banale lite connessa all'acquisto di alcuni prodotti al supermercato da parte della D., il M. l'aveva colpita con un pugno all'altezza del muscolo deltoide del braccio sinistro, procurandole un trauma contusivo con prognosi di giorni cinque), commesse dall'indagato anche alla presenza dei figli minori e spesso sotto l'effetto di sostanze stupefacenti.

Ebbene, in data 23 settembre 2019, in sede di interrogatorio della persona sottoposta a misura cautelare personale ai sensi dell'*art. 294* codice di procedura penale, nell'effettuare le domande preliminari alle quali l'indagato ha l'obbligo di rispondere secondo verità, lo stesso ha dichiarato di essere beneficiario del Rdc.

Questo Giudice si trova, pertanto, nella condizione di dover applicare, l'*art. 7-ter*, comma 1, della legge n. 26/2019, secondo il quale è tenuto a sospendere, con decreto che deve essere comunicato all'INPS entro quindici giorni (alla luce del comma 4 dell'articolo in questione), l'erogazione del Rdc, avendo applicato una misura cautelare personale.

3. *Sulla non manifesta irrilevanza della questione.*

A parere di chi scrive, la norma, la cui legittimità costituzionale si chiede alla Consulta di vagliare, risulta in contrasto con una pluralità di parametri costituzionali, che di seguito si procede ad indicare.

A. Articoli 2 e 3, comma 2, Cost., anche in combinato disposto

Dalla consolidata giurisprudenza costituzionale si ricava come l'*art. 2* Cost. ponga la persona umana al centro del sistema, sia nella sua dimensione individuale che in quella collettiva. L'individuo è considerato come parte integrante della società, dalla quale riceve sostegno e al progresso della quale presta il suo contributo, in un mutuo scambio che determina lo sviluppo di entrambi.

In questo contesto si inseriscono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale, funzionali ad una crescita della personalità del singolo, che sia occasione per il progresso dell'intera società. La centralità della persona umana e lo sviluppo della sua personalità, anche in rapporto alla crescita della società che ne discende, viene poi valorizzata anche dal combinato disposto degli *art. 2 e 3*, comma 2, Cost. Quest'ultima norma, in particolare, pone il principio di eguaglianza in senso sostanziale, in virtù del quale la Repubblica è tenuta a rimuovere gli ostacoli di carattere economico e sociale che fungono da limite, tra le altre cose, al pieno sviluppo della persona umana.



Sul sistema così delineato si fonda il sistema del cd. Welfare State, da cui traggono origine le politiche di assistenza sociale.

Dalla lettura dei lavori preparatori alla legge n. 26/2019 si coglie inequivocabilmente come tale intervento normativo, e in particolare l'istituzione del Rdc, siano volti a porre delle «misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale», andando ad inserire gli strumenti assistenziali introdotti nell'ambito dei «livelli essenziali delle prestazioni» (LEP), la cui determinazione è riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost.

L'impostazione fin qui indicata risulta confermata dalla lettura dell'art. 1 della legge n. 26/2019, nel quale è precisato come il Rdc sia una misura destinata al «contrasto all'esclusione sociale», a «favorire il diritto all'informazione, all'istruzione e alla formazione», a garantire «sostegno economico e inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione».

Posto quanto precede, si ritiene che l'art. 7-ter, comma 1, legge n. 26/2019 sia in contrasto non solo con i presupposti stessi dall'atto normativo che lo contiene e che sono plasticamente delineati nell'art. 1, ma anche con il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., da cui trae fondamento l'intera disciplina dell'assistenza sociale.

Infatti il giudice che applica una misura cautelare personale è obbligato a sospendere l'erogazione del Rdc, di fatto sottraendo al beneficiario dello stesso un sostegno economico che potrebbe anche configurarsi come condizione imprescindibile alla sua sopravvivenza.

Non si ravvisa alcuna ragione giustificatrice in un simile trattamento punitivo, posto che la *ratio* del Rdc non è «premia», ma assistenziale e di inclusione. In questo senso, anche chi viene condannato in via definitiva (e non è questo il caso, posto che la norma si riferisce al momento cautelare) ha diritto di sopravvivere, a meno che non si voglia considerare tale previsione uno strumento per configurare un complesso sanzionatorio con funzione generai-preventiva e punitiva, in violazione del principio rieducativo di cui all'art. 27, comma 3, Cost. Anzi, una sanzione di tal sorta, oltre ad avere un carattere afflittivo che permetterebbe di qualificarla come «penale» alla luce della più recente giurisprudenza sovranazionale, potrebbe assolvere ad una funzione speciale preventiva di neutralizzazione fisica del reo, posto che potrebbe determinare l'impossibilità dello stesso di provvedere alle più basilari esigenze di sopravvivenza.

Non si dimentichi, poi, che se è vero che il sistema cautelare permette di limitare delle importantissime libertà personali, in primis quella garantita dall'art. 13 Cost., è altrettanto vero che ciò è fondato sulla necessità di fronteggiare un'esigenza cautelare, nella fattispecie inesistente. Nel caso di sospensione del Rdc, infatti, si pone una limitazione economica che può incidere pesantemente sulle libertà e la dignità del soggetto sottoposto alla misura cautelare personale, senza che ciò sia ancorato ad una ragione giustificatrice diversa da quella squisitamente sanzionatoria-punitiva: emerge, quindi, una palese irragionevolezza del sacrificio imposto al soggetto nella fase cautelare senza alcun contraltare in una esigenza cautelare da soddisfare.

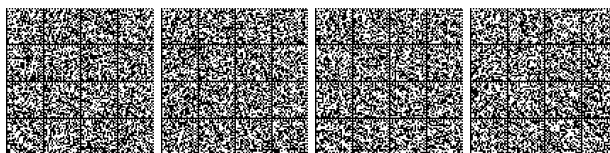
Bisogna considerare, infine, come lo stesso art. 1 della legge n. 26/2019 pone il Rdc quale una misura volta a combattere il rischio di emarginazione sociale, in qualche modo configurandosi come uno di quegli strumenti che la Repubblica deve adottare per rimuovere gli ostacoli ad un'eguaglianza sociale tra i consociati: la sospensione del Rdc, quindi, si configurerebbe ancora una volta come una violazione dell'art. 3, comma 2, Cost.

B. Articoli 1 e 4 Cost. in combinato disposto.

Come è già stato anticipato, l'art. 1 della legge n. 26/2019 stabilisce che il Rdc è finalizzato a garantire «sostegno economico e inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione». Dall'impianto normativo complessivo si coglie come, da originario strumento di assistenza «assoluta», il Rdc sia stato «relativizzato», nel senso che è stato collegato alla disponibilità del beneficiario di svolgere attività di formazione e ad accettare offerte lavorative adeguate al proprio profilo culturale e professionale. Ciò è dimostrato: dall'art. 4 della Legge, che impone al beneficiario del Rdc di sottoscrivere il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale, rendendo una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro; dalle altre disposizioni che prevedono la riduzione della somma erogata a titolo di Rdc, nel caso in cui il beneficiario non partecipi ad attività formative, e la revoca del beneficio se per tre volte venga rifiutata una «congrua» proposta di lavoro.

L'art. 1 citato, poi, funzionalizza espressamente il Rdc anche alla necessità di favorire «l'informazione, l'istruzione e la formazione»: ne discende che tale strumento, oltre ad inserirsi in un sistema pubblicistico di collocamento nel mondo del lavoro, è finalizzato anche a permettere la formazione privata del beneficiario, che può investire i proventi di tale emolumento per ottenere quelle competenze necessarie a trovare lavoro.

Se, allora, il Rdc è collegato all'accesso al lavoro in questi termini, esso costituisce anche lo strumento per garantire il diritto al lavoro di cui al combinato disposto degli articoli 1 e 4 Cost.: ne discende che la sospensione di cui all'art. 7-ter legge n. 26/2019 risulta lesiva di tale diritto, perché limiterebbe ingiustificatamente la possibilità del soggetto sottoposto a misura cautelare di formarsi in maniera tale da essere inserito nel modo del lavoro. Potrebbe



obiettarsi che proprio il collegamento con l'inserimento lavorativo sia alla base della sospensione del Rdc in presenza dell'applicazione di una misura cautelare personale. Tuttavia, deve rilevarsi come la limitazione della libertà connessa all'attivazione del meccanismo cautelare non comporti necessariamente l'impossibilità del soggetto di svolgere l'attività lavorativa: una lettura del genere, infatti, potrebbe essere accolta solo a condizione di applicare la sospensione di cui all'art. 7-ter, comma 1, alle ipotesi di custodia cautelare in carcere o di arresti domiciliari senza autorizzazione a svolgere attività lavorativa. Tuttavia, anche a voler limitare il raggio di applicazione della norma censurata alla custodia cautelare, si violerebbe l'art. 2 Cost. e il principio di solidarietà, per come declinati in precedenza sotto la lettera «A.». Si può concludere, pertanto, che il Rdc sia primariamente un sistema di inserimento lavorativo ma, al contempo e, eventualmente in via sussidiaria, uno strumento di sostegno assistenziale puro e semplice.

C. Articoli 29, 30 e 31 Cost. in combinato disposto

Il Rdc è riconosciuto in funzione dei redditi familiari e come sostegno all'intero nucleo, ove questo sia composto da altri soggetti oltre al diretto beneficiario.

Gli articoli 29, 30 e 31 Cost. sono posti a tutela della famiglia, sia nella fase della sua formazione che in quella del suo sostentamento e sviluppo. In particolare, l'art. 31 Cost. prevede che la Repubblica agevola con misure economiche oltre che la formazione del nucleo familiare anche l'adempimento dei compiti relativi: tra questi ultimi rientrano sia il sostegno economico al coniuge che il mantenimento dei figli. Tale impostazione risulta in linea con le previsioni di origine sovranazionale e, in particolare, con la tutela della famiglia apprestata dall'art. 9 Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Posto quanto precede, la sospensione del Rdc in seguito all'applicazione di una misura cautelare personale può determinare una violazione degli articoli 29, 30 e 31 Cost. e, nel caso oggetto del giudizio a qua tale lesione è concretamente integrata. Il M. infatti, ha una moglie e tre figli e la sospensione nell'erogazione del Rdc andrebbe ad incidere sul mantenimento dell'intero nucleo familiare.

D. Art. 27, comma 1, Cost.; art. 27, comma 2, Cost. e art. 117 comma 1 Cost., in relazione all'art. 6, comma 2, CEDU.

Altro profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, della legge n. 26/2019 è costituito dal contrasto con più principi ricavabili dall'art. 27 Cost.

Innanzitutto si registra una violazione del principio di personalità della responsabilità penale nel caso oggetto del giudizio *a quo*. Come si è anticipato, infatti, il M ha una moglie e tre figli, i quali si troverebbero privati del sostentamento loro riconosciuto per il tramite del Rdc per il fatto eventualmente commesso dall'indagato.

Si registra, poi, una violazione della presunzione di innocenza, nell'accezione che se ne ricava dalla lettura della presunzione di non colpevolezza, posta dall'art. 27, comma 2, Cost. alla luce degli articoli 48 della Carta dei diritti fondamentali UE e 6, comma 2, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Tale violazione, se già si registra con riferimento all'ipotesi di sospensione del Rdc in caso di condanna non definitiva per i reati espressamente previsti dall'art. 7-ter, comma 1, a maggior ragione, si pone, in evidenza nel caso oggetto del giudizio *a quo*, di applicazione di una misura cautelare personale.

Infatti, il regime cautelare ha di per sé carattere «rebus sic stantibus», è contraddistinto da un contraddittorio ridotto e si fonda su un accertamento basato su criteri meno stringenti di quelli previsti dall'art. 533 codice di procedura penale per giungere alla condanna, la quale ultima, in ogni caso, è suscettibile di essere superata dalle decisioni assunte in sede di impugnazione, quanto meno fino al sopraggiungere del giudicato.

La presunzione di innocenza costituisce un irrinunciabile principio di civiltà giuridica, figlio del passaggio da una sistema processuale inquisitorio ad uno accusatorio (*rectius*, misto) quale quello delineato dal Codice di procedura penale del 1988-1989, sorretto dalla nostra Carta costituzionale e dai Trattati sovranazionali.

L'art. 7-ter, comma 1, legge n. 26/2019, allora, imponendo l'applicazione della sospensione del Rdc, che è una sanzione di carattere penale, ad un soggetto che non solo non è stato condannato in via definitiva, ma, addirittura, nemmeno in via «provvisoria», costituisce una palese violazione della presunzione di innocenza.

E. Art. 3 Cost. inteso quale fondamento del principio di ragionevolezza

L'applicazione dell'art. 7-ter, comma 1, legge n. 26/2019 determina una violazione del principio di ragionevolezza, sia intrinseca all'articolo che in relazione al rapporto con un'altra legge, la legge n. 125/2011.

Come si è più volte accennato, l'art. 7-ter, comma 1, citato prevede la sospensione del Rdc sia in caso di applicazione di una misura cautelare personale con riferimento a qualsiasi reato, che in conseguenza di una condanna non definitiva ma per i soli reati per i quali l'art. 7, comma 3, dispone la revoca del beneficio nell'evenienza di condanna definitiva (si tratta dei reati previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 7 e di quelli delineati dagli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640-bis codice penale, nonché quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-bis c.p.p.



Nel caso oggetto del giudizio *a quo* l'indagato è chiamato a rispondere dei reati di cui agli articoli 572, 582 e 585, 612, comma 2, codice penale: ne discende che questo Giudice dovrebbe sospendere il Rdc, ben sapendo che tale statuizione sarà sicuramente revocata anche in presenza di una condanna definitiva per tali condotte, non rientrando queste nel novero delle fattispecie per cui è possibile la sospensione o la revoca del Rdc in seguito a condanna. Emerge, quindi, un trattamento assolutamente irragionevole oltre che discriminatorio, posto che in presenza di due condotte identiche, delle quali ad una soltanto fa seguito l'applicazione della misura cautelare, ove si giungesse alla medesima condanna, si registrerà l'avvenuta sospensione del Rdc solo per un condannato. Tale disparità di trattamento appare ancora più grave in considerazione del già citato comma 5 dello stesso art. 7-ter, che recita: «La sospensione del beneficio di cui all'art. 1 può essere revocata dall'autorità giudiziaria che l'ha disposta, quando risultano mancare, anche per motivi sopravvenuti, le condizioni che l'hanno determinata. Ai fini del ripristino dell'erogazione degli importi dovuti, l'interessato deve presentare domanda al competente ente previdenziale allegando ad essa la copia del provvedimento giudiziario di revoca della sospensione della prestazione. Il diritto al ripristino dell'erogazione decorre dalla data di presentazione della domanda e della prescritta documentazione all'ente previdenziale e non ha effetto retroattivo sugli importi maturati durante il periodo di sospensione.». Ne discende che il beneficiario che abbia subito la sospensione del Rdc non può ottenere gli arretrati in seguito alla revoca della sospensione, con conseguente integrazione di un *vulnus* che non può essere riparato nemmeno in presenza di una pronuncia assolutoria, con palese ribaltamento, ancora una volta, della presunzione di innocenza.

Il combinato disposto dei commi 1 e 5 dell'art. 7-ter in questione, determina anche un'irragionevolezza estrinseca e, in particolare, con la legge n. 125/2011. Quest'ultima, infatti, sospende il diritto alla pensione di reversibilità per il soggetto che sia stato rinviato a giudizio per l'omicidio volontario del coniuge. Se anche questa norma sembrerebbe violare la presunzione di innocenza, infatti, essa innanzitutto posticipa la sospensione ad un vaglio di meritevolezza più profondo e più completo (visto il contraddittorio che precede il rinvio a giudizio) di quello compiuto in sede cautelare e, in ogni caso, prevede il diritto dell'imputato a ricevere le somme arretrate e non ottenute per via della sospensione, in caso di proscioglimento definitivo.

4. Impossibilità di un'interpretazione conforme alla costituzione.

I tentativi operati da questo Giudice al fine di fornire un'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 7-ter, comma 1, della legge n. 26/2019 non hanno permesso di giungere ad una soluzione idonea a superare le problematiche individuate nel paragrafo precedente della presente ordinanza.

La norma in questione, infatti, recita testualmente che «l'erogazione del beneficio di cui all'art. 1 è sospesa» in presenza dell'applicazione di una misura cautelare.

Ne discende che una soluzione interpretativa che ponga il giudice nella possibilità di valutare l'opportunità di sospendere o meno l'erogazione del Rdc non è possibile, se non adottando una lettura *contra legem*, la quale risulterebbe essa stessa incostituzionale, poiché rimetterebbe al Giudice penale una valutazione prettamente amministrativa, caratterizzata da arbitrio in assenza di criteri guida legislativamente imposti e che in ogni caso avrebbe un effetto sanzionatorio incompatibile con la *ratio* assistenziale del Rdc.

Non può trascurarsi, infine, come la prospettata interpretazione conforme produrrebbe effetto solo *inter partes*, con un conseguente *vulnus* per la certezza del diritto. Infatti, la scelta operata dal Giudice circa l'opportunità di sospendere l'erogazione del beneficio potrebbe non essere seguita in altri giudizi, posta l'inapplicabilità del principio dello *stare decisis* nel nostro ordinamento, con conseguente disparità di trattamento tra più soggetti ugualmente sottoposti ad una misura cautelare personale per fatti analoghi.

5. Conclusioni e *petitum*.

Alla luce delle argomentazioni che precedono, questo Giudice ritiene che non si possa decidere in ordine all'applicazione della sanzione della sospensione del Rdc all'indagato indipendentemente dalla risoluzione della questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, legge n. 26/2019.

Si ritiene che la norma indicata debba essere dichiarata integralmente incostituzionale, non ravvisandosi alcuna ragione che possa legittimare la sospensione del Rdc in conseguenza della mera applicazione di una misura cautelare personale e ravvisandosi una pluralità di contrasti con fondamentali principi posti dalla Costituzione, per come indicato in precedenza.



P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, legge n. 26/2019 in relazione agli articoli 1 e 4 Cost. in combinato disposto; 2 e 3, comma 2 Cost., anche in combinato disposto; 3 Cost.; 27, comma 1, Cost; 27, comma 2, e 117, comma 1, in relazione quest'ultimo all'art. 6, comma 2, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; 29, 30 e 31 Cost. in combinato disposto;

Rilevata l'impossibilità di procedere ad un'interpretazione costituzionalmente conforme della questione e in assenza di un diritto vivente;

Sospende il presente procedimento a carico di M. F.;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, legge n. 26/2019.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Palermo, 7 ottobre 2019

Il Giudice per le indagini preliminari: ROSINI

20C00149

N. 87

Ordinanza del 16 gennaio 2020 del Tribunale di Trieste sull'istanza proposta da Fonda Aura

Spese di giustizia - Eredità giacente attivata d'ufficio - Compenso del curatore - Anticipazione erariale ove la procedura sia stata attivata d'ufficio, non vi siano eredi accettanti e l'eredità sia incapiante - Omessa previsione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), art. 148.

TRIBUNALE DI TRIESTE

SEZIONE CIVILE

Nel procedimento di giacenza ereditaria sub R.G. 2783/18, attivato d'ufficio, il Giudice dott. Arturo Picciotto, dovendo decidere sulla relazione finale della curatrice avv. Aura Fonda e sulle istanze della stessa, tra cui quella della liquidazione del compenso, osserva quanto segue.

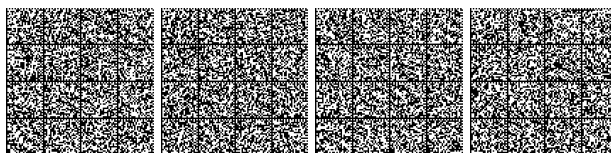
La descrizione della fattispecie.

Il procedimento di giacenza ereditaria pendente innanzi al Tribunale di Trieste è stato attivato su semplice trasmissione di un plico contenente le chiavi dell'appartamento, già condotto in locazione dal *de cuius*, da parte della Stazione Carabinieri di San Dorligo della Valle: di conseguenza è stata disposta l'apertura d'ufficio dell'eredità giacente.

Dopo la nomina, il curatore ha ricostruito la situazione economica e patrimoniale del *de cuius*, riscontrando solo passività e debiti. Nessun importo di denaro è stato rinvenuto nell'appartamento nel corso del sopralluogo effettuato per l'inventario e i pochi beni mobili del *de cuius* sono stati stimati privi di valore: non di meno ne è stata tentata senza successo la vendita prima dell'avvio a discarica per restituire l'appartamento al legittimo proprietario.

Non vi è alcun chiamato all'eredità, che peraltro è ampiamente passiva.

Il curatore ha chiesto che gli venga liquidato un compenso per l'attività svolta, consistente nell'ottenimento del codice fiscale della procedura, nonché in verifiche compiute presso l'Ufficio tavolare e quello del territorio, presso istituti di credito e presso il P.R.A., ed in operazioni d'inventario, nel corso delle quali il curatore ha mantenuto rapporti col locatore ed ha tentato la vendita dei beni privi di valore.



La rilevanza della questione.

È quindi necessario per il Tribunale, chiamato a decidere sulla istanza di liquidazione del compenso, verificare se le norme in materia prevedano tale possibilità ovvero se, non prevedendola espressamente, tali norme siano pur sempre interpretabili in senso estensivo, analogico o costituzionalmente orientato, o infine se, nel caso in cui tutto ciò non risulti possibile, sia legittimo e conforma a Costituzione non riconoscere alcun compenso al curatore.

Questo Giudice deve fare applicazione dell'art. 148 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, testo unico in materia di spese di giustizia, su cui di qui a poco si tornerà in sede di analisi dell'assetto normativo. In particolare la disposizione è censurata per quello che omette di regolare e che avrebbe dovuto invece prevedere nel rispetto delle norme costituzionali che verranno di seguito indicate. È quindi rilevante, ai fini della decisione sottoposta a questo Giudice, la questione relativa all'art. 148 citato, nella parte in cui non prevede che siano anticipate dall'Erario le spese per i compensi dovuti al curatore dell'eredità giacente ove il procedimento sia iniziato d'ufficio, non vi siano eredi e l'eredità si riveli incapiente.

Non si nasconde, peraltro, che da sempre la prassi di questo ufficio, come quella che si può consultare nelle indicazioni operative pubblicate su siti internet di alcuni tribunali, è stata quella di non liquidare alcunché al curatore.

L'analisi della normativa.

Come anticipato, la fattispecie dell'apertura d'ufficio di una procedura di giacenza ereditaria disciplinata, quanto alla liquidazione delle spese, dall'art. 148 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (T.U. spese di Giustizia).

La norma detta una articolazione delle voci di spesa, stabilendo che alcune vengano via via annotate nel campione civile come prenotate a debito (bollo, diritti di cancelleria in relazione alle varie attività: dal decreto di nomina del curatore, al verbale di giuramento al verbale di inventario; diritti di copia, spese per la pubblicazione), ed altre siano anticipate dallo Stato (trasferte o spese di spedizione per le notifiche a cura degli ufficiali giudiziari).

Come osservato nella relazione illustrativa di accompagnamento al testo unico spese di giustizia, una elencazione del genere è superflua per i procedimenti avviati ad iniziativa di parte (eventualmente con ammissione del richiedente al patrocinio a spese dello Stato): invece, in caso di apertura d'ufficio si è ritenuto necessario effettuare questa elencazione in mancanza di una parte richiedente.

L'ultimo comma dell'articolo in esame prevede che il magistrato ponga le spese della procedura a carico dell'erede, in caso di accettazione successiva, ed «a carico del curatore, nella qualità, se la procedura si conclude senza che inter venga accettazione».

Nel caso di specie non è intervenuta alcuna accettazione di eredità, e non è possibile porre le spese «a carico del curatore nella qualità», dovendosi con questa espressione significare che le spese sono a carico dell'eredità, devoluta allo Stato ai sensi del 586 del codice civile (così nella relazione ministeriale al testo unico spese di giustizia), in quanto l'eredità è ampiamente passiva e lo Stato risponde solo *intra vires*.

Neanche è possibile porre le spese a carico di chi, oggettivamente, ha ricevuto una utilità dal procedimento, ossia si è visto restituire l'immobile occupato: tale soggetto, infatti, non è parte della procedura e non ne ha chiesto l'apertura o il compimento di atti, e non può quindi venire gravato dei costi.

La norma in esame non reca alcuna disposizione relativamente ai compensi in genere.

Da ultimo, si anticipa che il riconoscimento del compenso non dovrebbe essere soddisfatto attraverso il meccanismo procedimentale, recentemente ritenuto incostituzionale da codesta Corte con la sentenza n. 217 del 2019, della prenotazione a debito: e ciò anche per coerenza rispetto al sistema normativo degli oneri afferenti al patrocinio del non abbiente, che pure presenta aspetti di rilevanza con il caso qui in esame e che verranno in appresso esaminati.

L'impossibilità di praticare una interpretazione adeguatrice.

Questo Giudice, prima di decidere di rimettere la questione al Giudice delle leggi, ha tentato di praticare una interpretazione conforme a Costituzione, non pervenendo a soluzione positiva.

a) L'impossibilità di applicare norme generali.

L'omissione di una previsione in merito al diritto al compenso da parte del curatore dell'eredità giacente non può essere colmata facendo riferimento a previsioni di carattere generale.

È senza dubbio pacifico che il curatore dell'eredità giacente sia considerato un ausiliario del magistrato (Cass. sez. un. sent. n. 1997/11619).

È poi chiaramente previsto che, ai sensi dell'art. 49 del testo unico spese di giustizia «agli ausiliari del magistrato spettano l'onorario, l'indennità di viaggio e di soggiorno, le spese di viaggio e il rimborso delle spese sostenute per l'adempimento dell'incarico».



Questa previsione generale è solo in parte derogata dalla norma specifica di cui all'art. 148 dello stesso testo unico che, come scritto, detta una disciplina specifica ma limitatamente alle spese, senza nulla indicare quanto all'onorario od al compenso del curatore.

Un compenso peraltro spetta pacificamente al curatore sia in quanto ausiliario, sia per le ragioni che codesta Corte ha individuato nella sentenza n. 174/2006.

Si ritiene incidentalmente che la figura del curatore presenti, sotto il profilo empirico, tutte le caratteristiche individuate dalla dottrina amministrativistica per delineare la titolarità di un ufficio di rilevanza pubblicistica: mancanza di mandato; utilità sociale; obbligatorietà, con azione parzialmente vincolata: derivazione da provvedimento dell'autorità; obbligo di diligenza (in termini, quanto al custode giudiziario, v. Cassazione, sent. n. 23620 del 2011). La sua qualifica come «ufficio di diritto privato», risale ad antica dottrina e non risulta essere stata affermata in precedenti editi della Suprema Corte di Cassazione, la quale anzi ha affermato la natura di pubblico ufficiale del curatore dell'eredità giacente (Cass. pen., sent. n. 34335 del 2010). Ma quand'anche si ritenesse che l'incarico del curatore non sia obbligatorio o che la sua posizione non sia assimilabile a quella del lavoratore, si ritiene che ciò non valga comunque ad escludere il diritto del curatore al compenso, o a giustificare quella che appare una omissione non altrimenti colmabile: la mancata ricomprensione del compenso del curatore fra gli oneri anticipati dallo Stato qualora la curatela sia stata aperta d'ufficio e venga chiusa senza accettazione e senza alcun attivo.

Per quanto dunque l'art. 49 del testo unico spese di giustizia affermi perentoriamente il principio che agli ausiliari tutti del Giudice spetta l'onorario, tuttavia nel caso in esame tale disposizione è in concreto inapplicabile, mancando una parte a carico della quale porre le spese.

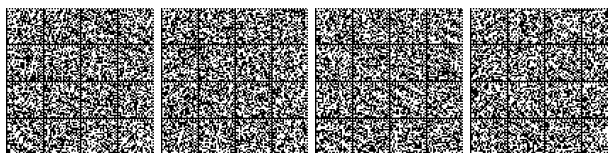
L'art. 148 del testo unico spese di giustizia sarebbe quindi ingiustificatamente privo di disciplina per il caso in esame, essendo in palese ed immotivato contrasto con gli stessi principi generali contenuti nella legge di riferimento. La disposizione, infatti, come integrata dal rinvio generale all'art. 49 dello stesso testo unico, consente di riconoscere il compenso del curatore nei soli casi in cui esista un erede (comma 4), ovvero che il patrimonio sia capiente ma non vi sia accettazione, venendo in tal caso poste eccezionalmente le spese a carico dell'eredità, attiva, devoluta allo Stato ai sensi del 586 del codice civile. Ma non consente di riconoscerlo al curatore che, pur avendo svolto la medesima attività nella stessa procedura attivata d'ufficio, veda — non certo per sua colpa — mancare una parte, o un erede accettante, o un patrimonio capiente.

Il che, lo si anticipa, costituisce un'irrazionalità manifesta ed un'irragionevole disuguaglianza, in un contesto normativo generale quale quello del testo unico spese di giustizia, che invece generalmente prevede la corresponsione di compensi per gli ausiliari, anche nel caso di ammissione a patrocinio a spese dello Stato.

b) *L'art. 146 del testo unico spese di giustizia e l'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale.*

Non è inoltre possibile per questo Giudice operare una interpretazione adeguatrice facendo rinvio, per individuare una norma di riferimento, alla disposizione dettata in tema di procedura fallimentare, peraltro oggetto di giudizio da parte di codesta Corte costituzionale.

L'ordinanza n. 446 del 2007, nel richiamare la pronuncia di incostituzionalità dell'art. 146 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 «nella parte in cui non prevede che sono spese anticipate dall'Erario “le spese ed onorari al curatore” fallimentare, in caso di procedura chiusa per mancanza di attivo» (sentenza n. 174 del 2006 sopra citata), ha rimarcato come la sentenza da ultimo citata non sia invocabile come *tertium comparationis* attesa la disomogeneità della posizione del curatore del fallimento rispetto a quella del curatore dell'eredità giacente con impossibilità di estendere, neppure per analogia, le disposizioni dettate per la liquidazione del compenso al curatore del fallimento al curatore dell'eredità giacente. Inoltre codesta Corte ha affermato che «la sentenza da ultimo richiamata si pone come eccezione al principio generale enunciato dalla norma censurata, e i motivi che la giustificano e cioè la circostanza che in materia di fallimento, per il carattere pubblicistico del procedimento concorsuale, sarebbe stato irragionevole escludere il solo curatore dall'anticipazione da parte dell'Erario delle spese e degli onorari allo stesso dovuti, laddove tale anticipazione è riconosciuta agli ausiliari del Giudice non sono invocabili nella controversia in esame, in cui la nomina del curatore dell'eredità giacente è avvenuta ad istanza di parte e non vi sono altri soggetti il cui compenso, nell'ambito di quel procedimento, sia anticipato dall'Erario». Infine i motivi che hanno giustificato tale eccezione e cioè la circostanza che in materia di fallimento, per il carattere pubblicistico del procedimento concorsuale, sarebbe stato irragionevole escludere il solo curatore dall'anticipazione da parte dell'Erario delle spese e degli onorari allo stesso dovuti, laddove tale anticipazione è riconosciuta agli ausiliari del Giudice sono stati ritenuti da codesta Corte non invocabili nella controversia che era stata sottoposta al suo esame, atteso che la nomina del curatore dell'eredità giacente era avvenuta — a differenza di quanto è accaduto nel procedimento pendente innanzi a questo Tribunale — ad istanza di parte.



Si prende atto che codesta Corte non ritiene possibile fare riferimento alla norma di cui all'art. 146 testo unico spese di Giustizia. Questa conclusione parrebbe altresì giustificata dal fatto che, a differenza di quanto previsto in tale disposizione, l'art. 148 testo unico spese di giustizia non contiene alcuna norma riguardante onorari o compensi. Non di meno la procedura di giacenza ereditaria è anch'essa potenzialmente funzionale ad una liquidazione concorsuale dei beni ed al soddisfacimento dei crediti secondo ordine dettato dalla legge. Le due figure quindi, quella del curatore del fallimento e quella del curatore dell'eredità giacente, potrebbero essere più contigue di quanto finora non sia stato ritenuto. E qualora possa essere colta una omogeneità sostanziale tra le due figure, la differente disciplina potrebbe forse essere invocata per giustificare un intervento che ristabilisca l'eguaglianza tra le due posizioni.

Tuttavia non si ritiene possibile operare tale interpretazione da parte di questo Giudice, non solo in ragione del silenzio della legge sul punto ma anche alla luce della giurisprudenza di legittimità che tende a differenziare nettamente le figure del curatore fallimentare e del curatore dell'eredità giacente non a caso ritenute disomogenee anche da parte di Codesta Corte.

La non manifesta infondatezza della questione.

Ritiene il Giudice che questa lacuna debba essere tuttavia colmata, atteso che l'assetto normativo, il quale allo stato non consente di riconoscere all'ausiliario un compenso per l'attività svolta, sembra connotato da quella irragionevolezza intrinseca rilevante ai sensi dell'art. 3 della Costituzione e contrasti con i diritti costituzionali alla tutela del lavoro ed alla retribuzione della propria prestazione.

a) *Quanto al parametro dell'art. 3 della Costituzione.*

L'art. 148 del testo unico spese di giustizia consente di riconoscere — mercé il rinvio implicito all'art. 49 dello stesso testo unico — il compenso al curatore nel caso che esista un erede (comma 4). Inoltre, per il caso che sussista un patrimonio capiente ma non vi sia accettazione, dispone che le spese possano essere poste a carico dell'eredità, attiva, devoluta allo Stato ai sensi del 586 del codice civile: e tra tali spese ben potrebbe rientrare l'onorario del curatore. Invece ciò non è possibile nel caso in cui la procedura si concluda senza accettazione da parte di eredi ed il patrimonio sia incapiente: tale omissione normativa è caratterizzata da manifesta irrazionalità e da irragionevole diversità, pur essendo questo un esito che non dipende da fatto del curatore e che costituisce una evenienza assolutamente frequente.

L'art. 148 del testo unico spese di giustizia, nella parte in cui non prevede che in caso di mancata accettazione dell'eredità e di mancanza di attivo il compenso del curatore debba essere anticipato dallo Stato, sembra vieppiù irragionevole creando una sostanziale disparità di trattamento, se messo a confronto con il caso in cui il curatore dell'eredità giacente venga nominato su istanza di soggetto che sia stato ammesso al patrocinio a spese dello Stato per la presentazione del ricorso (come ben possibile, peraltro, anche in procedimenti che non richiedano il patrocinio obbligatorio: v. Cass. sent. n. 15175 del 2019). In un caso del genere, infatti, troverebbe diretta applicazione l'art. 107, comma 3, lettera d) del testo unico spese di giustizia, il quale prevede che in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato l'onorario agli ausiliari del magistrato è anticipato dall'Erario.

Si tratta ancora una volta di una disparità di trattamento sostanziale, non assistita da una concreta *ratio* giustificativa, tanto più che in molte norme del testo unico, anche di carattere generale, si prevede il diritto al compenso degli ausiliari del Giudice. Vi sarebbe quindi una seria discrasia tra elementi normativi interni alla stessa tipologia di legislazione, ed una irragionevole disparità di trattamento.

b) *Quanto al parametro dell'art. 36 della Costituzione.*

È noto l'indirizzo della giurisprudenza di legittimità (Cass., sent. n. 14292 del 2018) che richiama anche quello di codesta Corte costituzionale e che esclude che l'art. 36 Cost. possa configurarsi quale parametro referente rispetto alla tematica dei compensi per le prestazioni degli ausiliari del Giudice.

Si osserva tuttavia che questo indirizzo fa espresso riferimento alla individuazione di parametri per la valutazione dell'adeguatezza e sufficienza della retribuzione: ma non sembra invocabile per l'ipotesi della sua totale assenza, come avviene nel caso in esame.

In presenza di un sistema che prevede generalmente il diritto al compenso per l'ausiliario del Giudice (art. 49 del testo unico spese di giustizia), e ne stabilisce la sua anticipazione in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato (art. 107, comma 3, lettera d) del testo unico spese di giustizia), è manifestamente irragionevole l'esclusione dell'anticipazione da parte dell'Erario degli onorari del curatore dell'eredità giacente, atteso che la volontarietà e non obbligatorietà dell'incarico, nonché la stessa non assimilabilità della posizione del curatore a quella del lavoratore, non valgono ad escludere il diritto assoluto del curatore ad un compenso.

c) *Quanto al parametro dell'art. 35 della Costituzione.*

L'attuale assetto normativa non sembra poi attuare in modo pieno la tutela del diritto del lavoratore in tutte le sue forme ed applicazioni, come previsto dall'art. 35 Cost.



Come già scritto, l'omissione ingiustificata di ogni compenso per il curatore dell'eredità giacente, ausiliario del Giudice, nel caso che qui viene in rilievo (e ferma ogni precedente considerazione sulla irragionevolezza rispetto alle altre ipotesi per le quali il compenso è invece riconosciuto), è tanto più illegittima in quanto si tratta di un incarico di natura pubblica, coinvolgente interessi collettivi, che viene ad essere costituito sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Conclusioni.

Se quindi il compenso o l'onorario dovuto al curatore dell'eredità giacente in caso di procedura aperta d'ufficio non può essere posto a carico di un erede — che nel caso manca — né dello Stato come erede necessario a causa della assoluta incapacienza del patrimonio, si ritiene che la norma dell'art. 148, testo unico, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 sia incostituzionale:

per irragionevolezza e per violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.);

per violazione del diritto costituzionalmente garantito di ricevere una retribuzione a fronte dell'effettuazione di una prestazione lavorativa (art. 36 Cost.);

perché non offre alcuna tutela del diritto del lavoratore in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35 Cost.),

nella parte in cui non prevede che il compenso od onorario del curatore dell'eredità giacente debba essere anticipato dallo Stato quale soggetto finale nel cui interesse (quello di Giustizia) è svolto il procedimento attivato d'ufficio.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost. e 23 e seguenti della legge n. 87/1953;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 148, testo unico, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui non prevede che il compenso del curatore, nel caso in cui la procedura sia stata attivata d'ufficio e non vi siano eredi accettanti e l'eredità sia incapiente, vengano anticipate dallo Stato quale soggetto finale nel cui interesse è svolto il procedimento, con riferimento agli articoli 3, 35 e 36 Cost.;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità;

Ordina la comunicazione del presente provvedimento ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica;

Dispone la notificazione della presente ordinanza al curatore ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si comunichi al curatore.

Trieste, 11 gennaio 2020

Il Giudice: PICCIOTTO

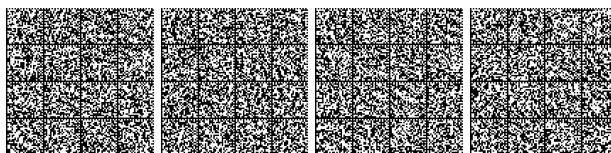
20C00151

N. 88

Ordinanza del 15 gennaio 2020 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Zanchi Dina, Del Porto Giuseppina e Carra Davide, gli ultimi due quali eredi di Zanchi Primo contro Provincia di Reggio Emilia

Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Emilia-Romagna - Disposizioni regionali in materia di espropri - Edificabilità legale - Determinazione dell'entità dell'indennità di esproprio - Possibilità legale di edificare nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dallo strumento di pianificazione generale (P.S.C.).

– Legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri), art. 20, comma 1.



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli ill.mi signori Magistrati:

Pietro Campanile, Presidente;
Umberto L.C.G. Scotti, consigliere;
Marina Meloni, consigliere;
Clotilde Parise, consigliere;
Laura Scalia, consigliere - rel.;

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso n. 29898/2015 proposto da:

Zanchi Dina, Del Porto Giuseppina, Carra Davide, gli ultimi due quali eredi di Zanchi Primo, elettivamente domiciliati in Roma, via Cosseria n. 5, presso lo studio dell'avvocato Paolo Migliaccio che li rappresenta e difende, congiuntamente e disgiuntamente, con l'avvocato Danilo Biancospino per procura speciale in calce al ricorso - ricorrenti;

contro Provincia di Reggio Emilia, in persona del Presidente p. t., elettivamente domiciliata in Roma, via Tacito n. 23, presso lo studio dell'avvocato Claudio Macioci che la rappresenta e difende, congiuntamente e disgiuntamente, con l'avvocato Francesca Preite per procura speciale a margine del controricorso - controricorrente;

avverso l'ordinanza n. 2201/2015 della Corte di appello di Bologna, pubblicata il 27 maggio 2015;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 15 ottobre 2019 dal Cons. Laura Scalia;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Immacolata Zenò, che ha concluso per l'accoglimento per quanto di ragione dei motivi 1 e 2 del ricorso;

udito per i ricorrenti l'avvocato Danilo Biancospino che ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

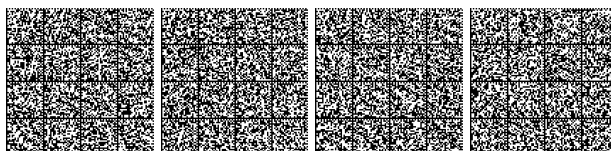
FATTI DI CAUSA

1. La Corte di appello di Bologna, con l'ordinanza in epigrafe indicata, in accoglimento del ricorso proposto ai sensi dell'art. 702-*bis* del codice di procedura civile dalla Provincia di Reggio Emilia avverso la determinazione dell'indennità di esproprio dovuta a Dina Zanchi, Giuseppina Di Porto e Davide Carra, quantificata dalla terna arbitrale di cui all'art. 21 decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001, nell'apprezzata vocazione edificatoria dei terreni ablati, nella misura di euro 1.810.896,63, ha accertato l'ammontare dovuto, ritenuta la natura agricola delle aree espropriate, nella minore somma di euro 668.725,00.

2. Il compendio immobiliare espropriato, di proprietà di Dina e Primo Zanchi, contrassegnato al catasto terreni del Comune di Reggio Emilia al foglio 150, mappali n. 10, 80, 216, 217, 219, 220 e pari ad un lotto di mq. 26.149, ricompreso in un più ampio intervento di mq. 43.249, era finalizzato, nelle determinazioni della Provincia, alla realizzazione di un polo scolastico per un progetto di «Riorganizzazione scuole superiori di Reggio Emilia», recepito nel Piano Regolatore Generale (P.R.G.) dal Comune di Reggio Emilia con delibera consiliare del 22 settembre 2008, di approvazione di variante urbanistica, all'interno di un'area sino ad allora avente destinazione urbanistica in parte a zona agricola a valenza paesaggistica, in parte ad infrastrutture per la viabilità ed in parte a verde di ambientazione stradale e ferroviaria.

In seguito all'approvazione in data 15 novembre 2011 del progetto definitivo dell'opera con espressa dichiarazione di pubblica utilità, la Provincia di Reggio Emilia, quale ente espropriante, offriva ai proprietari una indennità provvisoria non accettata; in data 8 aprile 2013 veniva emesso il decreto di esproprio.

3. Sull'indicato *ante* fatto, la Corte di merito, apprezzata la natura lenticolare del vincolo espropriativo ed escluse l'incidenza ai fini indennitari, riteneva che la ricomprensione delle aree ablate nel «perimetro urbanizzato» del Comune di Reggio Emilia — come individuato dal Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) e dal Piano Operativo Comunale (P.O.C.) — giusta la previsione di cui all'art. 20, comma 1, legge regionale dell'Emilia Romagna n. 37 del 2002, non avrebbe consentito, per ciò solo, di attribuire ai terreni espropriati vocazione edificatoria.



La legge regionale avrebbe dovuto intendersi, del resto, nell'esegesi operata dalla Corte territoriale, non quale strumento di attribuzione dell'edificabilità legale, ma, piuttosto, di delimitazione de «l'ambito territoriale all'interno del quale, unicamente, le singole amministrazioni possono, in sede di programmazione urbanistica generale, riconoscere la possibilità di edificare».

Accertata invece la natura agricola dei terreni, i giudici di appello ragguagliavano l'indennità di esproprio al corrispondente valore di mercato.

4. Dina Zanchi, Giuseppina Del Porto e Davide Carra, gli ultimi due quali eredi di Primo Zanchi, nelle more del giudizio deceduto, ricorrono per la cassazione dell'indicata ordinanza, con tre motivi.

Resiste con controricorso la Provincia di Reggio Emilia.

Entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative.

Il giudizio, su ordinanza della sesta sezione, sottosezione prima, è stato chiamato all'odierna pubblica udienza e, all'esito della discussione, per la quale i ricorrenti hanno depositato ulteriori memorie, le parti hanno concluso come sopra indicato.

In seguito alla camera di consiglio è stata deliberata l'ordinanza che segue.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. In ricorso vengono articolati tre motivi.

1.1. Con il primo motivo i ricorrenti, che reclamano il riconoscimento della indennità di esproprio nei valori stimati dalla commissione tecnica di cui all'art. 21 decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001 o, almeno, in quelli fatti propri dal consulente tecnico di ufficio nominato nel giudizio di merito, deducono la violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 1, della legge dell'Emilia Romagna 19 dicembre 2002 n. 37, rubricata «Disposizioni regionali in materia di espropri», che, nel disciplinare la materia della indennità di esproprio, stabilisce che, in ambito regionale, l'edificabilità legale «è presente nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC [Piano Strutturale Comunale] ai sensi dell'art. 28, comma 2, lettera d), della legge regionale n. 20/2000 e nelle aree cui è riconosciuta dalle previsioni del POC [Piano Operativo Comunale]».

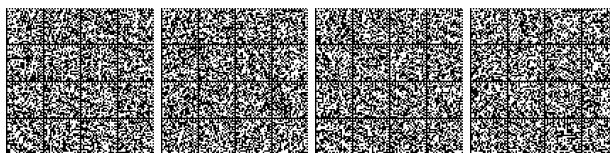
L'oggetto del giudizio, relativo alla stima dell'indennità di esproprio da conseguirsi dai proprietari di un terreno adibito alla realizzazione di polo scolastico, sarebbe rientrato, per la materia relativa al «Governo del territorio» e per quella della «Istruzione», tra le attribuzioni proprie della potestà legislativa regionale concorrente da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale (art. 117, terzo comma, Cost.).

Prospettiva che, affermativa del carattere cedevole della legislazione statale nel rapporto con quella regionale, sarebbe stata rimarcata dall'art. 5, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, contenente il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità» là dove è stabilito che «Le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico».

La norma regionale (art. 20 legge cit.) sarebbe valsa, nel suo complesso, a fissare le qualità essenziali, ai fini indennitari e non soltanto urbanistici, dell'edificabilità legale, con lo stabilirne la sussistenza in ragione della ricomprensione delle aree ablate nel «territorio urbanizzato» del Comune, secondo le previsioni del P.R.G. (Piano Regolatore Generale) e del P.S.C. (Piano Strutturale Comunale) al momento dell'apposizione del vincolo attraverso l'adozione della variante urbanistica e, successivamente, alla data del decreto di esproprio.

Ricostruiti in siffatti termini i contenuti della norma regionale, l'ordinanza impugnata ne avrebbe offerto una interpretazione errata, attribuendo al P.S.C. natura di solo strumento di delimitazione dell'ambito territoriale all'interno del quale le amministrazioni locali possono riconoscere, a mezzo degli strumenti di pianificazione urbanistica generale, la possibilità di edificare.

L'art. 28, comma 1, della legge regionale dell'Emilia Romagna 24 marzo 2000 n. 20, rubricata «Disciplina generale sulla tutela ed uso del territorio», farebbe del P.S.C. uno strumento di pianificazione urbanistica generale, senza la capacità di conferire potenzialità edificatoria al territorio comunale mediante classificazione in urbanizzato, urbanizzabile e rurale; la medesima norma provvederebbe ad attribuire invece al P.O.C. (art. 28, comma 3, lett. e), legge cit.) il compito di disciplinare l'assetto urbanistico di quel territorio, le destinazioni d'uso e gli indici edilizi.



L'art. 20 della legge n. 37 del 2002, per i segnati contenuti, non avrebbe avuto quindi attinenza con la disciplina urbanistica del territorio e sarebbe valso ad integrare, diversamente da quanto ritenuto dai giudici territoriali, quell'edificabilità legale destinata a conformare il criterio di liquidazione delle indennità in favore dei proprietari espropriati.

1.2. Con il secondo motivo i ricorrenti deducono la violazione dell'art. 32, comma 1, e dell'art. 37, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 327, n. 2001.

In ragione degli strumenti urbanistici in applicazione al momento dell'adozione del decreto di esproprio — ai quali, ex art. 32, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001 e secondo consolidato orientamento della Corte di legittimità, doveva aversi riguardo per individuare la strumentazione urbanistica determinativa della destinazione dei terreni — le aree ablate sarebbero rientrate in una zona residenziale di espansione in cui l'attività edificatoria, finalizzata alla realizzazione di attrezzature scolastiche, inserendosi in un contesto urbanizzato sarebbe stata consentita, anche, all'iniziativa privata.

1.3. Con il terzo motivo i ricorrenti denunciano la violazione e falsa applicazione dell'art. 21, comma 12, e dell'art. 54, decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001.

La Corte di appello avrebbe dovuto dichiarare l'inammissibilità dell'opposizione ove avesse correttamente inteso la legge regionale n. 37 cit. là dove, all'art. 25, comma 2, lett. b), essa definiva quale «arbitraggio» la stima dei periti di cui all'art. 21 del , decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001.

2. La Provincia di Reggio Emilia resiste con controricorso in cui deduce l'erroneità della interpretazione della legge regionale di cui si farebbero portatori gli articolati motivi.

L'art. 20 della legge regionale n. 37 cit. non avrebbe chiarito quale valore attribuire ai terreni che, benché ricompresi nel perimetro urbanizzato, non abbiano poi alcuna possibilità legale di edificazione per la presenza di vincoli derivanti da destinazioni urbanistiche o per difetto di strumenti di attuazione del P.S.C.

La destinazione ad edilizia scolastica e universitaria con vincolo preordinato all'esproprio — avviata, su istanza della Provincia, unico soggetto legittimato all'attuazione dell'ampliamento del polo scolastico a cui l'intervento era diretto, e realizzata con delibera del Consiglio Comunale n. 206 del 22 settembre 2008 di approvazione della variante al P.R.G. — sarebbe stata attribuita ad un'area che aveva, in precedenza, una destinazione agricola.

Le ulteriori censure sarebbero state inammissibili in quanto di squisito merito.

3. Con successive memorie le parti insistono nelle rispettive posizioni, deducendo, la Provincia, l'inedificabilità assoluta dell'area ablata, nella sussistenza di vincoli paesaggistici ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004, e i ricorrenti, in ulteriore replica, la non deducibilità *ex novo* della questione.

4. Nella disamina del proposto ricorso per cassazione riveste evidente carattere pregiudiziale la questione oggetto del terzo motivo.

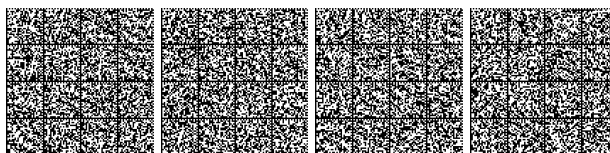
Si deduce dai ricorrenti l'erronea interpretazione che la Corte bolognese avrebbe riservato all'art. 25, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 37 del 2002 il quale, attribuendo espressamente alla stima arbitrale di cui all'art. 21, decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001 la natura di «arbitraggio», avrebbe dovuto condurre, ove correttamente inteso, a dichiarare l'inammissibilità dell'opposizione proposta dalla provincia ex art. 54 decreto del Presidente della Repubblica n. 327 cit.

La questione, incidentalmente delibata, appare tuttavia inidonea a definire il giudizio.

L'art. 54 del , decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, nella versione novellata dall'art. 34, comma 37, del decreto legislativo n. 150 del 2011, *ratione temporis* applicabile, prevede per il proprietario espropriato, il promotore dell'espropriazione e il terzo che ne abbia interesse, la facoltà di impugnare dinanzi all'autorità giudiziaria la stima fatta dai tecnici, ai sensi dell'art. 21, decreto del Presidente della Repubblica cit., e, comunque, di ottenere la determinazione giudiziale della indennità senza limitazioni concernenti la cognizione che l'autorità stessa può esercitare e il suo ambito.

La qualificazione in termini di «arbitraggio», che la legge della Regione Emilia Romagna n. 37 del 2002 attribuisce con l'art. 25, comma 2, lett. b) alla stima rimessa alla terna arbitrale, non è idonea ad incidere su tale assetto, rispondente ad un principio fondamentale posto dalla legislazione statale.

L'accesso pieno all'accertamento giurisdizionale del diritto all'indennità, inteso anche come diritto alla giusta indennità, è un valore cardine espresso dall'ordinamento, come si ricava dalla stabile interpretazione offerta della giurisprudenza di legittimità (*ex multis*: Cass. 30 agosto 2007, n. 18314; Cass. 21 ottobre 2011, n. 21886; Cass. 4 febbraio 2016, n. 2193) e risponde a precise direttive di ordine costituzionale (articoli 24, primo comma, e 113, primo e secondo comma, Cost.).



5. Lo scrutinio del primo motivo, logicamente consequenziale, induce questa Corte a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge Regione Emilia Romagna n. 37 del 2002, recante «Disposizioni regionali in materia di espropri», e in particolare del suo comma 1.

L'art. 20, titolato «Edificabilità legale», prevede che:

«1. Ai fini della determinazione dell'entità dell'indennità di esproprio, la possibilità legale di edificare è presente nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC ai sensi dell'art. 28, comma 2, lettera *d*), della l.r. 20/2000 e nelle aree cui è riconosciuta dalle previsioni del POC;

2. Per i Comuni dotati di Piano regolatore generale (PRG), approvato ai sensi della legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47 (Tutela ed uso del territorio), l'edificabilità legale è riconosciuta:

a) alle aree inserite all'interno del perimetro del territorio urbanizzato;

b) alle aree ricadenti nei perimetri degli strumenti urbanistico - attuativi vigenti;

c) alle aree interessate dalle previsioni del programma pluriennale di attuazione, per i Comuni dotati di tale strumento».

6. La Corte di appello di Bologna erra là dove assegna alle disposizioni di «edificabilità legale», sopra dettate, una funzione di mera programmazione del territorio, espressiva del potere conformativo esercitato dall'Amministrazione regionale attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica generale.

I contenuti letterali dell'art. 20 della legge n. 37 del 2002, dove in esordio si afferma che «Ai fini della determinazione dell'entità dell'indennità di esproprio...», e la sua sistematica, per inserimento nei Titolo V, dettato sulla «Edificabilità legale e di fatto e commissioni provinciali per la determinazione del valore agricolo medio», ricompreso, a sua volta, nel Capo I della legge, relativo alla «Edificabilità legale e di fatto», indicano invece che le disposizioni assolvono la diversa finalità di diretta individuazione del criterio di quantificazione della indennità di esproprio.

Categorie proprie della disciplina urbanistica sono impiegate dal legislatore regionale per ottenere l'effetto, autonomo e traslato, di incidere sulla determinazione finale di tale indennità.

Quest'ultima, per tutte le aree interessate da strumenti di pianificazione urbanistica generale, è stabilita con riferimento a parametri non effettivi ma convenzionali.

In particolare, per quel che più direttamente interessa la presente causa, l'indennità è sempre commisurata ai valori propri dei terreni edificabili, ove l'area, ricomprensiva il fondo espropriato, sia inserita all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal P.S.C.

7. L'art. 20, comma 1, della legge Regione Emilia Romagna n. 37 del 2002, che tanto dispone, è, in questa parte, norma di diretta determinazione del diritto all'indennità di esproprio; nonché norma diretta a conformarla, raggugliandone comunque il contenuto — solo che ricorra la condizione dell'intervenuta definizione dei citato strumento di programmazione generale e l'intervento ablativo cada all'interno del perimetro urbanizzato — ai valori previsti per le aree a vocazione edificatoria, indipendentemente dalla effettiva edificabilità del suolo secondo la pianificazione urbanistica concretamente operante.

Tale disciplina sembra incompatibile, sotto più profili, con il vigente assetto costituzionale.

8. Il dubbio di legittimità costituzionale nasce anzitutto a cospetto dell'art. 117, terzo comma, Cost.

9. Questa Corte ha di recente rilevato che l'espropriazione costituisce istituto “trasversale”, servente e strumentale ad ogni interesse pubblico cui risulti funzionale l'acquisizione di un bene, come tale oggetto di disciplina dello Stato e delle Regioni nelle materie in cui tali enti hanno potestà legislativa (Cass. 12 maggio 2017, n. 11921).

L'espropriazione individua orizzontalmente una funzione che può esplicarsi in varie materie regionali, tra cui principalmente rileva quella dell'urbanistica e del governo del territorio, la quale ricade tra le materie di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In linea con tale impostazione appare il vigente art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, secondo il quale le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico, desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico medesimo.

L'art. 42, terzo comma, Cost., nel consentire l'espropriazione della proprietà privata per motivi di interesse generale nei casi previsti dalla legge, garantisce il diritto all'indennità al proprietario espropriato. La disposizione trova eco nell'art. 834 del codice civile, che al primo comma stabilisce che nessuno possa essere privato della proprietà dei beni se non per una causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata e dietro il pagamento di una «giusta indennità».

10. Secondo la giurisprudenza costituzionale nel tempo consolidatasi (Corte Cost., nn. 348 e 349 del 2007, 181 del 2011, 187 del 2014, 90 del 2016), la determinazione dell'indennità espropriativa non può prescindere dal valore reale del bene espropriato; il legislatore, pur non avendo l'obbligo di commisurare integralmente l'indennità al valore di



mercato, non può trascurare tale parametro, che costituisce importante termine di riferimento ai fini dell'individuazione dell'indennità congrua, in modo da garantire il "giusto equilibrio" tra l'interesse generale e gli imperativi dettati dalla salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui.

Tali principi sono opportunamente declinati nel capo VI del titolo II del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001.

Se l'area è edificabile, l'indennità si determina in misura pari al valore venale del bene, salva la riduzione del venticinque per cento quando l'intervento ablativo sia finalizzato ad attuare interventi di riforma economico-sociale (art. 37, comma 1).

Se l'area non è edificabile, l'indennità si determina in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola (art. 40, comma 1).

La giustapposizione tra le due norme già evidenzia la ineludibile differenziazione di disciplina tra le due fattispecie, là dove poi l'art. 37, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 327, citato, dichiara che, agli specifici fini della determinazione dell'indennità di esproprio, debbano considerarsi «le possibilità legali ed effettive di edificazione», esistenti al momento dell'emanazione del decreto di esproprio o dell'accordo di cessione.

11. Ai fini suindicati, il legislatore nazionale ha dunque prescelto, quale criterio di principio per individuare la destinazione urbanistica del terreno espropriato cui commisurare l'indennità, quello dell'edificabilità legale, per il quale, nell'assetto segnato dalla costante giurisprudenza di questa Corte di legittimità, un'area va ritenuta edificabile quando essa risulti classificata come tale dagli strumenti urbanistici al momento della vicenda ablativa, restando ciò escluso tutte le volte in cui la zona sia stata concretamente vincolata ad un utilizzo meramente pubblicistico (verde pubblico, attrezzature pubbliche, viabilità ecc.) dallo strumento urbanistico vigente; né rileva, in tali ultime ipotesi, che la destinazione zonale consenta la costruzione di edifici e attrezzature pubblici, atteso che l'attività di trasformazione del suolo per la realizzazione dell'opera pubblica rimessa inderogabilmente all'iniziativa pubblica non è assimilabile al concetto di edificazione preso in considerazione dalla menzionata normativa agli effetti indennitari, da intendersi come estrinsecazione dello «ius aedificandi» connesso al diritto di proprietà (Cass. 23 maggio 2014, n. 11503; Cass. 21 giugno 2016, n. 12818; Cass. 24 giugno 2016, n. 13172).

Lungo l'indicato percorso interpretativo si inserisce ancora l'affermazione per la quale, il richiamo al carattere della concretezza fa sì che venga in rilievo la classificazione operata dallo strumento di programmazione al momento di adozione del decreto di esproprio, e non ogni qualificazione, in astratto nel primo compresa, che prescindendo dalla natura effettiva dell'intervento ablativo sul territorio.

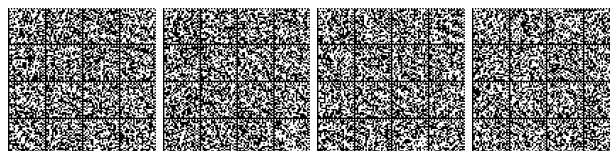
Il criterio della edificabilità legale riveste, dunque, posizione di primazia, imponendo esso di considerare l'attitudine allo sfruttamento edilizio alla stregua della disciplina urbanistica vigente senza che ciò escluda che l'edificabilità di fatto possa costituire criterio integrativo necessario alla verifica della concreta realizzazione di costruzioni e alla quantificazione delle potenzialità di utilizzo del suolo al momento in cui si compie la vicenda ablativa (da ultimo, Cass. 26 giugno 2019, n. 17115).

Con l'effetto che nel combinarsi dei due criteri, nell'indicato loro rapporto di complementarietà, va esclusa l'edificabilità di un suolo quando le dimensioni dell'area sono insufficienti per edificare, per l'esaurimento degli indici di fabbricabilità della zona, per la distanza dalle opere pubbliche o per i vincoli legislativi urbanistici (Cass. 27 marzo 2014, n. 7251; Cass. 29 febbraio 2016, n. 3952; Cass. 11 aprile 2016, n. 7075; Cass. 24 giugno 2016, n. 13172; Cass. 12 luglio 2016, nn. 14185 e 14186; Cass. 7 ottobre 2016, n. 20241).

12. I principi fondamentali, desumibili dalla legislazione statale in materia, con il limitare l'esercizio della potestà legislativa regionale concorrente, muovendo dal concetto di edificabilità legale, inteso come possibilità di edificazione effettiva, alla stregua degli strumenti urbanistici vigenti e applicabili, si fanno sostenitori di una tendenziale commisurazione dell'indennità di espropriazione al valore commerciale e di mercato del bene espropriato.

Commisurazione che resta derogabile, ma *in peius*, è tanto nell'ottica del giusto temperamento tra il diritto individuale e l'interesse generale, nella necessità di rapportare l'indennità dovuta all'effettivo pregiudizio patito dal privato espropriato, in funzione del principio dell'adeguato ristoro, ma anche dell'esigenza di non consentire un'indebita locupletazione, come sarebbe se non si tenesse anche conto della potenzialità edificatoria di fatto posseduta dal bene legalmente edificabile.

Con tali principi sembra a questa Corte di legittimità contrastare una disciplina regionale che, ai soli fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, estende la nozione di edificabilità legale oltre l'ambito semantico a tale definizione logicamente attribuibile, assegnando valore edificatorio fittizio a immobili sui quali i vigenti strumenti urbanistici non consentono realmente al privato di costruire, e per il solo fatto che l'area di pertinenza del fondo ricada all'interno del perimetro di territorio urbanizzato, quale individuato dallo strumento di programmazione generale (P.S.C.).



13. Prima di ogni altro rilievo, non sfugge a questa Collegio che la legge Regione Emilia-Romagna n. 37 del 2002 abbia in altra occasione impegnato la Corte costituzionale con la sentenza n. 73 del 2004, più puntualmente adottata sull'art. 22 relativo alla edificabilità di fatto.

In siffatto giudizio nelle conclusioni del Giudice delle leggi per i parametri costituzionali ivi in scrutinio non venivano in rilievo prestazioni concernenti diritti civili, e neppure la capacità della norma e del criterio ivi disciplinato, di incidere sull'esigenza di assicurare uniformità nella determinazione dell'indennità di esproprio.

L'art. 22 della legge regionale impugnata stabilisce, rilevava la Consulta, quando un terreno presenta i caratteri dell'edificabilità di fatto, senza nulla affermare però sul ruolo da riconoscere a tale elemento ai fini della determinazione dell'indennizzo, se non che il medesimo non può prescindere dalla sussistenza dell'edificabilità legale.

L'edificabilità legale restava come tale concetto non investigato e tanto nell'ulteriore rilievo che la disposizione censurata non avrebbe individuato «modalità o criteri di calcolo dell'indennizzo» né «quantificato l'entità dello stesso», nell'inciso, sul punto, che, proprio a siffatto proposito «semmai, potrebbe porsi un'esigenza di definizione uniforme» (punto 8 del «Considerato in diritto»).

La pronuncia lascia aperto pertanto, per i segnati passaggi, ogni ulteriore dialogo tra Corti sviluppato nei termini che seguono.

14. La determinazione dell'indennità di esproprio deve in principio riflettere, occorre qui ribadire, l'effettiva destinazione urbanistica del fondo espropriato, fondata sulla classificazione risultante dagli strumenti urbanistici vigenti all'epoca della vicenda ablativa, dovendo l'edificabilità di fatto, avente riguardo alle caratteristiche obiettive della zona ed alle concrete possibilità di sfruttamento del fondo espropriato, valere come un criterio meramente sussidiario e complementare, utilizzabile in mancanza di strumenti urbanistici oppure ai fini della concreta determinazione del valore venale di un immobile del quale sia stata già previamente accertata l'edificabilità legale (Cass. 14 febbraio 2012, n. 2062; Cass. 22 agosto 2011, n. 17442; Cass. 27 marzo 2014, n. 7251).

Rispetto a tale regola-guida, questa Corte ha invero già preso atto di recenti indirizzi della legislazione regionale in materia urbanistica, che, pur senza pervenire ad un integrale superamento del sistema della zonizzazione, affermatosi nella legislazione statale fin dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150, e prevalso soprattutto a seguito del decreto ministeriale 2 aprile 1968, si è orientata in senso favorevole all'adozione di principi perequativi, volti a distribuire equamente tra tutti i proprietari delle aree interessate ai programmi di trasformazione urbana i vantaggi e gli oneri determinati dalle scelte di pianificazione, in modo da evitare il sacrificio, ad esempio, delle zone individuate come sedi di attrezzature e servizi pubblici a vantaggio di quelle residenziali (Cass. 7 settembre 2018, n. 21914).

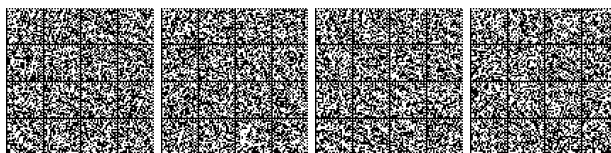
Ma tanto posto, è tuttavia da escludere che l'adozione di tali tecniche possa risolversi nell'attribuzione generalizzata del carattere di edificabilità alle aree ricadenti nel perimetro urbano, che non realizza alcuna traslazione di volumi edificatori, né attua alcuna redistribuzione, equitativa e compensativa, dei carichi urbanistici, funzionale ad esaltare la funzione sociale della proprietà (art. 42, secondo comma, Cost.), ma si risolve in un indiscriminato arricchimento dei privati proprietari, facendo sì che il valore di mercato del fondo, da assumere come riferimento ai fini della liquidazione dell'indennità di espropriazione, possa essere determinato — anche indipendentemente dall'adozione di misure di riequilibrio a carico delle proprietà finitime, o dalla stipula di accordi di cessione che consentano economie di gestione della procedura, e quindi con ricadute che finiscono per gravare unilateralmente la finanza pubblica — secondo modalità che totalmente prescindano dalla valutazione delle concrete possibilità di sfruttamento del suolo a fini edilizi.

15. L'art. 20, comma 1, legge Regionale Emilia Romagna n. 37 del 2002 sembra contrastare, *in parte qua*, anche con l'art. 3, primo comma, Cost.

16. L'indiscriminata attribuzione di «edificabilità legale», in funzione della sola quantificazione dell'indennità di espropriazione, ai terreni espropriati ricadenti nel perimetro urbanizzato secondo le previsioni del P.S.C., determina una irragionevole quantificazione «al rialzo» della indennità medesima all'interno dei confini della Regione Emilia Romagna rispetto al restante territorio nazionale, ogni qualvolta i terreni medesimi siano privi di effettiva vocazione edificatoria.

Ciò pare rappresentare un *vulnus* al principio di uguaglianza formale, in quanto è pregiudicata l'esigenza di garantire, sul territorio nazionale medesimo, parità di trattamento nella strutturazione di un istituto squisitamente privatistico qual è il diritto di proprietà.

Il trattamento differenziato, sancito dalla legislazione regionale dell'Emilia Romagna in punto di quantificazione della indennità di esproprio attraverso la torsione del criterio della «edificabilità legale», sortisce l'effetto di mettere in crisi lo statuto unitario della proprietà, definito dalla legislazione civile, in un aspetto rilevante quale quello attinente la nozione di «giusta indennità» ex art. 834 del codice civile; nozione predicativa della imprescindibilità di una siffatta posta in favore del proprietario espropriato, ma anche della ragionevole uniformità territoriale della sua regolamentazione.



Sotto questo profilo, la violazione dell'art. 3 Cost. si ricollega idealmente a quella dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Per costante giurisprudenza costituzionale, consolidatasi *ante* riforma del Titolo V, il limite del diritto privato in quanto a tutela dell'uniformità di disciplina dei relativi rapporti opera, infatti, anche rispetto alle materie di legislazione concorrente (Corte cost., nn. 35 del 1992, 441 del 1994, 352 del 2001).

Tale limite, in quanto di principio e come tale destinato ad attraversare la materia del governo del territorio per scelte di gestione dell'Ente territoriale operate con lo strumento della pianificazione generale, non dovrebbe consentire, nella specie, al legislatore regionale — ad espropriazione ormai decretata, allorché entra in gioco la definizione di un rapporto civilistico di obbligazione — di incidere sugli assetti dominicali interessati dall'intervento autoritativo, differenziandone i valori a parità di effettivo presupposto urbanistico.

Definito il procedimento amministrativo di esproprio per norme di azione in cui a venire in rilievo è la gestione del territorio nel rapporto tra privato e pubblica Amministrazione, vive poi come limite al potere amministrativo che al primo momento si lega, il diritto privato, in quanto limite di «principio», diretto a dare contenuto allo statuto proprietario anche per gli effetti di ristoro derivanti dalla sua lesione.

17. Il principio di uguaglianza formale pare violato anche sotto il profilo della ingiustificata equiparazione di situazione giuridiche diverse.

Il medesimo ristoro economico è assicurato ai proprietari di immobili aventi diversa destinazione urbanistica, e con essa all'evidenza diverso valore di mercato, solo perché accomunati dal fatto di essere ricompresi nel perimetro urbanizzato definito dai menzionato strumento di programmazione generale.

Tale assimilazione di disciplina di realtà dominicali profondamente diverse risulta in sé irrazionale, in quanto si pone in contrasto con il citato principio di uguaglianza nella sua declinazione «in negativo» (obbligo di trattare situazioni diverse in modo ragionevolmente diverso).

18. I dubbi di legittimità costituzionale, così sollevati, sono rilevanti nel presente giudizio, che non può essere definito indipendentemente dalla loro soluzione.

Solo la caducazione della normativa regionale censurata consentirebbe di tenere ferma, pur con diversa motivazione, e salvo lo scrutinio ulteriore del secondo motivo, l'ordinanza impugnata.

La reiezione della questione di legittimità costituzionale si tradurrebbe in una pronuncia di accoglimento del presente ricorso.

19. Previa declaratoria di rilevanza e non manifesta infondatezza, gli atti debbono essere pertanto trasmessi alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà agli adempimenti di cui all'art. 23 legge n. 87 del 1953.

P. Q. M.

La Corte di cassazione, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata — per contrasto con gli articoli 3, primo comma, e 117, terzo comma, Cost. — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge Regione Emilia-Romagna del 19 dicembre 2002, n. 37, nella parte in cui stabilisce che, ai fini della determinazione dell'entità dell'indennità di esproprio, la possibilità legale di edificare è presente nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC ai sensi dell'art. 28, comma 2, lettera d), della legge regionale n. 20/2000, e dispone la sospensione del presente giudizio;

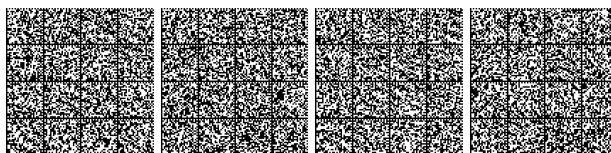
ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al Pubblico Ministero presso questa Corte ed al Presidente della Giunta regionale;

ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere al Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna;

dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima Sezione Civile del 15 ottobre 2019.

Il Presidente: CAMPANILE



n. 89

Ordinanza del 5 febbraio 2020 del Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di L. J.

Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Previsione che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità nel caso del reato di cui all'art. 337 cod. pen. quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni.

– Codice penale, art. 131-*bis*, secondo comma, ultimo periodo.

TRIBUNALE DI TORINO

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Torino, in composizione monocratica, in persona del dott. Andrea Natale;

Visti gli atti del procedimento penale in atto nei confronti di L. J., nato a ..., l'..., libero - presente, con domicilio dichiarato in ..., T..., difeso di fiducia dall'avv. Alessandra Firpo e dall'avv. Luca Carnino del Foro di Torino;
imputato

a) in ordine al reato p. e p. dall'art. 337 c.p., perchè usava violenza, consistita nello sferrare ripetutamente calci e ginocchiate ai Carabinieri I., S., L. e B., appartenenti alla Stazione Carabinieri di ..., colpendo in ... il M.llo L. con un calcio ad un ginocchio e l'App. B. con una testata allo zigomo destro, per opporsi ai predetti pubblici ufficiali mentre stavano compiendo un atto del loro ufficio e servizio e, segnatamente, mentre stavano procedendo alla identificazione del medesimo L. J. e gli stavano prestando assistenza e soccorso, unitamente al personale sanitario del 118 intervenuto su richiesta degli stessi Carabinieri operanti.

In T... il 7 gennaio 2020

all'esito dell'udienza in camera di consiglio del 5 febbraio 2020 ha pronunciato la seguente ordinanza.

1. Il procedimento a quo

L'imputato è stato presentato al Tribunale per la convalida dell'arresto e il contestuale giudizio direttissimo con un addebito di resistenza a pubblico ufficiale.

Il Tribunale ha convalidato l'arresto — ritenendo che, nel contesto in cui si trovarono, gli operatori di polizia giudiziaria avessero fatto un uso non irragionevole dei poteri coercitivi loro assegnati dall'ordinamento — e ha rigettato la richiesta cautelare formulata dal pubblico ministero, per difetto di esigenze cautelari.

Successivamente alla convalida dell'arresto, l'imputato ha chiesto di procedere nelle forme del giudizio abbreviato.

Amnesso il rito, acquisito il fascicolo del pubblico ministero ed esaurita la discussione, il pubblico ministero ha sollecitato la condanna dell'imputato, con riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, alla pena, ridotta per il rito, di mesi quattro di reclusione; la Difesa ha concluso chiedendo l'assoluzione dell'imputato [ritenendo che — date le circostanze in cui è maturato il fatto (di cui si dirà) — l'imputato non si fosse reso conto della qualità di pubblico ufficiale dei Carabinieri intervenuti]; in subordine ha formalizzato conclusioni in punto pena.

Il Tribunale, prima di pronunciarsi sui merito del giudizio, ritiene necessario sospendere il procedimento e rimettere alla valutazione della Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale che verrà di seguito esposta.

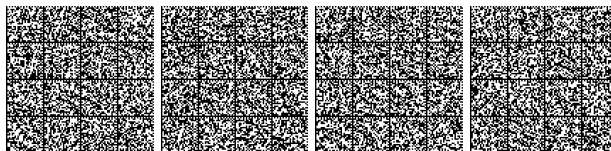
2. Rilevanza della questione nel giudizio a quo

Prima di dare conto delle ragioni per cui il Tribunale ritiene la questione non manifestamente infondata, è necessario dare conto della rilevanza della questione.

2.1. La ricostruzione del fatto

Dal verbale di arresto risulta che una pattuglia dei Carabinieri — nel corso di un servizio di pattugliamento svolto in abiti civili nella zona di T... nord — ha notato verso le ore 18,00 del 7 gennaio 2020 una persona, apparentemente priva di sensi e riversa a terra, sul ciglio della strada. Gli operatori di polizia hanno pertanto arrestato la marcia del veicolo e si sono diretti verso il corpo dell'uomo, constatando che la persona di loro interesse «era presumibilmente ubriaca, dato che emanava un fortissimo odore di alcool e rispondeva flebilmente agli stimoli».

Viene contattato il servizio 118 e, in attesa del personale sanitario, i Carabinieri — nel frattempo raggiunti da altri operatori che agivano in uniforme — cercano di chiedere all'uomo se stia bene (in modo difficoltoso, posto che egli non comprendeva la lingua italiana).



I soccorsi sanitari tardano ad arrivare. Per circa un'ora — così il verbale di arresto — l'uomo (un cittadino cinese poi identificato in L.) tiene «un comportamento assolutamente tranquillo», ma manifesta evidenti segni di ubriachezza e non riesce ad interloquire efficacemente con gli operatori di polizia (che gli chiedono se stia bene).

Nel frattempo, i Carabinieri sollecitano nuovamente l'invio sul posto del personale sanitario.

Ad un certo punto, tardando ancora ad arrivare l'ambulanza, l'uomo prova ad alzarsi «con totale mancanza di coscienza di sé» [così il verbale di arresto]; gli operanti lo invitano a risiedersi e ad attendere l'ambulanza. Sennonché, L., non appena risedutosi, comincia a tirare (mentre è ancora a terra) calci agli operatori lì attorno, per poi calmarsi nuovamente.

Il personale sanitario, sollecitato per una terza volta, sopraggiunge alle 19,40 (vale a dire: un'ora e quaranta minuti dopo la prima chiamata). Subito L. — che comincia a manifestare qualche segno di ripresa — si mostra aggressivo verso gli operatori sanitari. Sennonché, doverosamente, i Carabinieri cercano di trattenerne la foga; a questo punto, L. si rivolge verso gli operatori di polizia e colpisce con un pugno al fianco il carabiniere scelto S. e «con calci e manate» tutti gli altri operanti, «cercando di sferrare colpi alla cieca, con però il chiaro intento di colpirli». Immobilizzato dopo pochi secondi e fatto salire sull'auto di servizio, nel corso del tragitto verso la caserma, LU prova a colpire l'appuntato B. con delle ginocchiate (non riuscendoci), colpendolo però allo zigomo destro con una testata.

Una volta giunto in caserma, L. tiene comportamenti oppositivi (urlando frasi in cinese) e colpisce il maresciallo L. con un calcio alla gamba destra e il carabiniere I. con una ginocchiata alla coscia destra.

Per offrire ulteriori elementi utili alla comprensione del fatto, occorre dare atto delle spiegazioni rese dall'imputato nel corso dell'udienza di convalida dell'arresto.

L'imputato ha dichiarato di non ricordare nulla, poiché troppo ubriaco; il sig. L. ha però precisato che quel giorno egli era sconvolto, avendo avuto notizia che suo padre stava morendo in Cina; per tale ragione, egli aveva comprato un biglietto aereo per recarsi da lui e, sempre sconvolto dalla notizia sulle condizioni del padre, si sarebbe ubriacato. Le affermazioni del sig. L. sono — almeno in parte — riscontrate dall'elenco degli oggetti trovati nella disponibilità dell'imputato all'atto dell'arresto: tra essi figurano il permesso di soggiorno e la carta di identità italiana di L., il suo passaporto c..., e un biglietto aereo custodito all'interno del borsello.

La ricostruzione dei fatti riportata nel verbale di arresto risulta dettagliata e affidabile, non essendovi elementi per ritenere calunnioso il verbale di arresto. Del resto, gli operanti hanno deciso di non recarsi al pronto soccorso. Sicché si può escludere che i Carabinieri abbiano un qualche motivo di interesse a «calcare la mano» nei confronti dell'imputato.

2.2. La qualificazione giuridica del fatto

La condotta sopra descritta è correttamente qualificata come resistenza a pubblico ufficiale. La qualità degli operanti è necessariamente nota a L. (visto che alcuni operatori agivano in uniforme e che le condotte sono avvenute in parte all'interno di un veicolo di servizio e in parte all'interno di una caserma dei Carabinieri).

Gli agiti dell'imputato sono qualificabili come atti violenti, tali dovendosi qualificare il menar calci e pugni (con colpi andati in parte a vuoto e in parte a bersaglio), le ginocchiate, la testata.

L'azione violenta era diretta ad impedire ai pubblici ufficiali di compiere atti del loro ufficio: in prima battuta, in quanto tesi ad impedire ai Carabinieri di proteggere il personale sanitario intervenuto in soccorso dell'imputato; in seconda battuta per impedire agli operanti di portare a compimento la redazione degli atti di identificazione conseguenti all'intervento.

È solo il caso di evidenziare che non può essere escluso l'elemento soggettivo del reato: per chiaro dettato normativo (articoli 92, 85, comma 2, c.p.), lo stato di ubriachezza non esclude la capacità di intendere e di volere al momento del fatto; ne discende che — non potendo essere attribuito rilievo all'ubriachezza — si deve ritenere che L. non potesse ignorare la qualità di pubblico ufficiale rivestita dai Carabinieri (alcuni dei quali operavano in uniforme), né poteva ignorare le ragioni del loro intervento (essendo di immediata comprensione che costoro — per fare un esempio — avevano il dovere di proteggere gli operatori del 118). Ciò posto, si deve rilevare che gli agiti violenti non risultano coartati da fattori esterni, con la conseguenza che se ne deve ritenere la volontarietà.

2.3. La valutazione della particolare tenuità del fatto

Il Tribunale ritiene che le condotte tenute da L. J. abbiano arrecato un'offesa ai beni giuridici protetti dall'art. 337 c.p.

Da un lato, per le ragioni viste al paragrafo che precede, è stato turbato il «regolare funzionamento della pubblica amministrazione» [per l'individuazione di tale bene giuridico quale oggetto di tutela penale da parte dell'art. 337 c.p., v. Sez. U, n. 40981 del 22 febbraio 2018 - dep. 24 settembre 2018, Apolloni, Rv. 27377101, punto 4.2. del considerato in diritto].

Dall'altro lato, è stata posta a repentaglio «anche la sicurezza e la libertà di determinazione e di azione degli organi pubblici, mediante la protezione delle persone fisiche che singolarmente o in collegio ne esercitano le funzioni» [per l'individuazione di tale bene giuridico quale oggetto di tutela penale da parte dell'art. 337 c.p., v. Sez. U, n. 40981 del 22 febbraio 2018 - dep. 24 settembre 2018, Apolloni, Rv. 27377101, punto 4.2. del considerato in diritto, in chiusura].



Il Tribunale ritiene tuttavia che l'offesa che, in concreto, la condotta di L. ha arrecato ai predetti beni giuridici sia di «particolare tenuità».

La giurisprudenza di legittimità ha precisato che tale valutazione esige «una equilibrata considerazione di tutte le peculiarità della fattispecie concreta e non solo di quelle che attengono all'entità dell'aggressione del bene giuridico protetto» [Sez. U, n. 13681 del 25 febbraio 2016 - dep. 6 aprile 2016, Tushaj, Rv. 26659101, considerato in diritto n. 6; corsivi di chi scrive] e ha aggiunto che «la valutazione inerente all'entità del danno o del pericolo non è da sola sufficiente a fondare o escludere il giudizio di marginalità del fatto» [Sez. U, n. 13681 del 25 febbraio 2016 - dep. 6 aprile 2016, Tushaj, Rv. 26659101, considerato in diritto n. 9; corsivi di chi scrive].

Orbene, la valutazione complessiva delle condotte dell'imputato, del modesto turbamento derivato al regolare funzionamento della pubblica amministrazione, l'assenza di conseguenze lesive per gli operatori di polizia, la considerazione del modesto livello di colpevolezza depongono univocamente a supporto di tale conclusione. Infatti:

2.3.1 le modalità della condotta denotano la assoluta modestia del fatto

il sig. L. ha menato sì colpi all'indirizzo dei Carabinieri; si è trattato tuttavia di colpi sferrati «a mani nude», senza uso di armi improprie; si è, peraltro, trattato di colpi che, in parte, nemmeno sono andati a segno; i colpi andati a segno sono stati sferrati — in parte — allorché L. era addirittura seduto per terra (con una minor capacità offensiva, dunque) e — in altra parte — costituiscono l'effetto di movimenti scomposti tenuti da una persona gravemente ubriaca (nel verbale di arresto si mette in luce la «totale assenza di coordinazione dei movimenti»); occorre poi considerare che gli agiti violenti appena considerati si sono alternati a periodi di quiete e di atteggiamento collaborativo, in attesa che sopraggiungesse il personale del 118 (che, stando al verbale di arresto, è sopraggiunto dopo circa un'ora e quaranta minuti); che si sia trattato di condotte che, pur violente, sono state di modesta intensità si ricava dal fatto che i Carabinieri — pur avendo dovuto esercitare anch'essi la forza per placare l'imputato — hanno sempre avuto ragione dei suoi comportamenti nel breve volgere di «pochi secondi»;

2.3.2. la gravità della lesione subita dai beni giuridici protetti dalla norma incriminatrice

il turbamento del «regolare funzionamento della pubblica amministrazione» è stato di modesto rilievo; il Tribunale ritiene che non si debba aver riguardo al lasso di tempo che ha visto impegnati gli operatori di pubblica sicurezza; la durata dell'intervento è stata in larghissima parte determinata dal serio ritardo con cui il personale del 118 è sopraggiunto dopo la chiamata dei Carabinieri; per circa un'ora, il sig. L. — in attesa dell'ambulanza — «teneva un comportamento assolutamente tranquillo» [così il verbale di arresto]; nel prosieguo (perdurato per circa mezz'ora), egli ha tenuto i comportamenti violenti descritti in atti (durati pochi attimi), alternandoli a periodo di quiete; il regolare funzionamento della PA ha dunque subito un turbamento che si è protratto per un tempo tutto sommato trascurabile; del resto, il personale dei Carabinieri è riuscito senza particolari problemi: (a) a garantire la sicurezza degli operatori del 118; (b) ad appurare lo stato di salute del sig. L.; (c) a redigere gli atti di polizia giudiziaria relativi all'intervento appena espletato;

altrettanto è a dirsi per l'ulteriore bene giuridico protetto dall'art. 337 c.p. [«la sicurezza e la libertà di determinazione e di azione degli organi pubblici»]: nessuno degli operatori dei Carabinieri ha riportato lesioni personali e la loro incolumità fisica ha subito una modesta messa in pericolo, considerato che i comportamenti violenti di L. erano posti in essere a mani nude, da persona ubriaca che si muoveva in modo scomposto e scoordinato;

2.3.3. la modesta intensità del dolo

se pure l'ubriachezza non esclude la capacità di intendere e di volere, è però da ritenere che tale condizione incida sulla valutazione relativa all'intensità del dolo (che rileva sotto il profilo del «grado di colpevolezza»); tanto più — si osserva — che, nel caso in esame, è da escludere che si sia trattato di ubriachezza preordinata; ciò premesso, nemmeno può essere trascurato — nella complessiva valutazione del grado di colpevolezza — il contesto in cui sono maturati i fatti: il sig. L. era sconvolto, avendo la prospettiva della possibile e imminente morte del padre, lontano in Cina; ebbro, si accascia al suolo e viene soccorso; senonché, i soccorsi tardano ad arrivare e L. — che ha un biglietto aereo per la Cina — cerca di allontanarsi, in ciò ostacolato dagli operatori dei Carabinieri; è di tutta evidenza che — allorché l'imputato tenne i comportamenti violenti descritti in imputazione — egli abbia agito con un — presente, ma modestissimo — livello di colpevolezza;

2.3.4. ancora sulle modalità della condotta e sui motivi a delinquere

la condotta più volte descritta non è qualificabile come condotta crudele; né si ravvisano, in danno degli operatori dei Carabinieri, sevizie; i motivi a delinquere non possono essere qualificati come abietti o futili; è da escludere che il personale dell'Arma dei carabinieri sia composto da persone in condizioni di minorata difesa;

2.3.5. la assoluta occasionalità del comportamento



l'imputato risulta incensurato e immune da pendenze e perfino da precedenti segnalazioni di polizia. Némmeno risulta dimostrato che egli abbia problemi di ricorrente abuso di sostanze alcoliche.

2.4. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Sulla scorta della valutazione degli elementi di fatto sinora ripercorsi, il Tribunale ritiene che la condotta di L. J. — pur corrispondente al tipo legale e connotata da (modesta) offensività — sia qualificabile come episodio di particolare tenuità. Il che evoca quanto disposto dall'art. 131-*bis* c.p.

La fisionomia della causa di non punibilità codificata dall'art. 131-*bis* c.p. è stata oggetto di approfondita disamina da parte della giurisprudenza di legittimità, intervenuta a Sezioni unite [il riferimento è a Sez. U, n. 13681 del 25 febbraio 2016 - dep. 6 aprile 2016, Tushaj, Rv. 26659101, richiamata anche dalla Corte costituzionale; *cf.*: sentenza n. 207 del 2017, considerato in diritto n. 4, e, implicitamente, ordinanza n. 279 del 2017].

Si richiamano di seguito alcuni passaggi di quella sentenza che — ancorché certamente noti — sono funzionali a meglio illustrare il dubbio di legittimità costituzionale che qui si coltiva.

Le Sezioni unite hanno evidenziato che «il legislatore ha limitato il campo d'applicazione del nuovo istituto in relazione alla gravità del reato, desunta dalla pena edittale massima; ed alla non abitualità del comportamento» [Sez. U, n. 13681 del 25 febbraio 2016 - dep. 6 aprile 2016, Tushaj, Rv. 26659101, considerato in diritto n. 5, corsivi di chi scrive].

La causa di non punibilità in questione «persegue finalità connesse ai principi di proporzione ed *extrema ratio* (...). Lo scopo primario è quello di espungere dal circuito penale fatti marginali che non mostrano bisogno di pena e, dunque, neppure la necessità di impegnare i complessi meccanismi del processo» [Sez. U, n. 13681 del 25 febbraio 2016 - dep. 6 aprile 2016, Tushaj, Rv. 26659101, considerato in diritto n. 6, corsivi di chi scrive].

Compiendo la valutazione di fatto che rientra nella responsabilità del giudice comune (e, dunque, di questo Tribunale), si ritiene che il caso del sig. L. potrebbe (in concreto e ove rimossa la disposizione che verrà denunciata in questa sede) essere ritenuto non punibile *ex art.* 131-*bis* c.p.: (i) la pena edittale per il reato in contestazione è non superiore a cinque anni; (ii) il fatto è qualificabile come di particolare tenuità (*cf.*: *supra* 2.3.1-2.3.4); (iii) il comportamento non è abituale (*cf.*: *supra* 2.3.5).

Per le ragioni sopra viste, si ritiene che il comportamento (occasionale e di modesta gravità) del sig. L. non sia «bisognoso di pena» e che l'infrazione di una pena nei suoi confronti potrebbe essere non conforme al principio di proporzione e di *extrema ratio*.

Senonché l'applicazione della causa di non punibilità ora in discorso risulta preclusa dal dettato dell'art. 131-*bis*, comma 2, ultimo periodo, c.p. [come modificato dall'art. 16, comma 1, lettera *b*) del decreto-legge n. 53 del 2019, conv. in legge con legge n. 77 del 2019, a seguito di emendamento 16.5 proposto in sede di conversione del decreto-legge].

A seguito della novella appena menzionata, l'art. 131-*bis*, comma 2, ultimo periodo, c.p. prevede infatti che «l'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità (...) nei casi di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis*, quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni».

Tale disposizione è d'ostacolo all'applicazione della causa di non punibilità dell'art. 131-*bis* c.p. nel caso ora in esame. Ove fosse rimossa tale preclusione — della cui legittimità costituzionale il Tribunale dubita — si potrebbe applicare tale causa di non punibilità alle condotte tenute dal sig. L.

Di qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale che si ritiene non manifestamente infondata.

3. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

Il Tribunale ritiene che la preclusione all'applicazione della causa di non punibilità prevista dall'art. 131-*bis* c.p. al delitto di resistenza a pubblico ufficiale — introdotta dall'art. 16, comma 1, lettera *b*) del decreto-legge n. 53 del 2019 (come modificato in sede di conversione, avvenuta con legge n. 77 del 2019) — sia in contrasto con il principio di uguaglianza, irragionevole e contraria al principio di proporzionalità che deve informare le risposte sanzionatorie.

Il Tribunale non ignora che la Corte costituzionale — chiamata a giudicare dell'illegittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* c.p., nella parte in cui esso non è applicabile al delitto di ricettazione attenuata *ex art.* 648 cpv. codice penale — richiamando precedenti arresti, «ha chiarito, [che] “l'estensione di cause di non punibilità, le quali costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali, comporta strutturalmente un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono la norma generale e quelle che viceversa sorreggono la norma derogatoria: un giudizio che [...] appartiene primariamente al legislatore” (sentenza n. 140 del 2009). Tale giudizio è, pertanto, suscettibile di censure di legittimità costituzionale solo nei casi di manifesta irragionevolezza» [*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 207 del 2017, considerato in diritto n. 6; per inciso: al considerato in diritto n. 7, sembra leggersi un monito rivolto al legislatore, quasi ad indicare che la questione potrebbe in futuro ricevere risposte di segno diverso].



Tuttavia, se il perimetro delle cause di non punibilità è primariamente rimesso alle scelte del legislatore, è certo vero che il disegno di quel perimetro deve rispondere a criteri di ragionevolezza e proporzione. Ed è altrettanto vero che — nei decenni trascorsi — la Corte costituzionale, con la prudenza e il necessario rispetto delle prerogative del legislatore, ha ritenuto sindacabile l'esercizio della discrezionalità legislativa in materia di trattamento sanzionatorio. Ciò nella prospettiva di affermare il «volto costituzionale della pena» [per usare una felice espressione di Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 1980], ed evitare l'affermazione di zone franche, sottratte al sindacato di legittimità costituzionale.

Non è possibile — né necessario, trattandosi di giurisprudenza ben nota alla Corte costituzionale — ripercorrere in questa sede tutta la giurisprudenza costituzionale sul sindacato cui può essere sottoposta la discrezionalità del legislatore in materia di trattamento sanzionatorio. Ci si può qui limitare a richiamare un passaggio della sentenza n. 40 del 2019 che sembra costituire un'efficace sintesi del percorso della giurisprudenza costituzionale:

«Ne deriva la violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che del principio di rieducazione della pena di cui all'art. 27 Cost. (...) questa Corte ha chiaramente affermato ancora di recente nella sentenza n. 222 del 2018, allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost. «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sentenza n. 179 del 2017) in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa» della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere». [Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2019, considerato in diritto 5.2, corsivi di chi scrive].

La Corte costituzionale delinea dunque i principi costituzionali che debbono essere considerati nell'esame del trattamento sanzionatorio: eguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che del principio di rieducazione della pena di cui all'art. 27. Il principio di proporzione, peraltro, oltre ad avere un ancoraggio costituzionale per il tramite del parametro costituzionale «interno» dato dagli artt. 3 e 27, comma 3, Cost., riceve anche esplicita copertura costituzionale per effetto di una disposizione di diritto (primario) dell'Unione europea [art. 49 CDFUE, che rileva come parametro di legittimità costituzionale per effetto dell'art. 117, comma 1, Cost.].

Il Tribunale ritiene che, se i principi costituzionali appena indicati sono riferimento utile per sindacare la scelta del legislatore di perimetrare in un certo modo la cornice edittale, quegli stessi principi costituiscano necessariamente un parametro di riferimento per sindacare — sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità — le scelte del legislatore sulla possibilità di rinunciare o meno all'applicazione della sanzione in certi casi e non in altri.

In altri termini: gli schemi concettuali utilizzati dalla Consulta per sindacare la legittimità costituzionale dei trattamenti sanzionatori, sembrano poter (e dover) essere utilmente impiegati anche per sindacare ragionevolezza e proporzionalità del perimetro delle cause di non punibilità.

3.1. Impossibilità di interpretazioni alternative del testo della legge

Va preliminarmente evidenziato che il testo della legge è chiaro e che non risultano praticabili interpretazioni alternative del testo capaci di consentire l'applicazione della causa di non punibilità in questione al delitto di resistenza a pubblico ufficiale.

Il senso proprio delle parole rende esplicito quale sia stato l'intento del legislatore: precludere l'applicazione della causa di non punibilità in parola nel caso dei reati previsti dagli artt. 336, 337 e 341-*bis* c.p., ove commessi in danno di un pubblico ufficiale (e non, invece, in danno di un incaricato di pubblico servizio).

Non si danno, pertanto, interpretazioni alternative a quella esplicita nel testo della legge che consentano di superare i dubbi di legittimità costituzionale di cui si dirà immediatamente.

L'impossibilità di interpretazioni alternative impone dunque di esporre i dubbi di legittimità costituzionale, che investono direttamente il testo dell'art. 131-*bis*, comma 2, ultimo periodo, c.p.

3.2. Il trattamento differenziato di situazioni simili

La causa di non punibilità prevista dall'art. 131-*bis* c.p. ha come primo presupposto la cornice edittale di riferimento, essendo l'istituto applicabile solo a reati puniti con pena «non superiore nel massimo a cinque anni» di pena detentiva.

La Corte costituzionale ha ritenuto la «soglia» di cinque anni né irragionevole, né arbitraria: «rientra nella logica del sistema penale che, nell'adottare soluzioni diversificate, vengano presi in considerazione determinati limiti edittali,



indicativi dell'astratta gravità dei reati; e l'individuazione di tali limiti (così come, nel caso in esame, l'indicazione del limite relativo alla causa di non punibilità) è frutto di un apprezzamento che spetta al legislatore» [Corte costituzionale, sentenza 207 del 2017, considerato in diritto n. 6; corsivi di chi scrive].

Occorre allora interrogarsi sulla ragionevolezza di previsioni che — all'interno della categoria «reati puniti con la pena non superiore nel massimo a cinque anni» di pena detentiva — circoscrivano un sottoinsieme di reati che, pur rientranti nella cornice edittale di riferimento, non possono esser considerati di particolare tenuità per espressa volontà del legislatore.

Si tratta, dunque, di valutare la ragionevolezza della scelta del legislatore sotto il profilo delineato nell'art. 3, comma 1, Cost. (inteso come necessità di trattamento omogeneo di situazioni simili).

In altri termini: in alcuni casi «il legislatore preferisce non punire, sia per riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la “rieducazione del condannato”, sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione» [così Corte costituzionale, ordinanza n. 279 del 2017].

La categoria degli «alcuni casi» in cui il legislatore «preferisce non punire» è individuata anzitutto con riferimento alla cornice edittale (ove primariamente si cristallizza il giudizio legislativo di gravità di una certa categoria di fatti di reato). È infatti nel delineare quella soglia di pena massima (pena massima di cinque anni di reclusione) che il legislatore esprime la sua prima e principale valutazione sulla possibilità o meno di consentire al giudice di valutare se — nel caso concreto — sia ravvisabile il c.d. «bisogno di pena».

Ciò posto: è ragionevole — è conforme al principio di necessità di trattamento omogeneo di situazioni simili — ricavare per alcune tipologie di reato delle «sottosoglie»? o delle sottocategorie di reati che sono — di per sé — esclusi dall'applicazione dell'istituto?

Il Tribunale ritiene che la previsione di sottrarre alla possibilità di applicazione dell'art. 131-*bis* c.p. (in linea generale applicabile ai reati puniti con pena massima di cinque anni di reclusione) il delitto previsto dall'art. 337 c.p. (rientrante in tale soglia) costituisca un trattamento differenziato di una situazione che — quanto alla cornice edittale — è omogenea agli altri reati rientranti nel perimetro dell'art. 131-*bis* c.p.

E sotto tale profilo si ravvisa una violazione dell'art. 3 della Costituzione (trattamento differenziato — e deteriore — di situazioni omogenee).

3.3. L'irragionevolezza della differenziazione di trattamento del reato previsto dall'art. 337 c.p.

Si può obiettare che il legislatore — proprio al comma 2 dell'art. 131-*bis* c.p. — ha introdotto dei limiti all'applicazione della causa di non punibilità (e che, pertanto, anche l'esclusione dell'applicabilità della causa di non punibilità al delitto di resistenza a pubblico ufficiale potrebbe essere un ragionevole trattamento differenziato).

Ad avviso del Tribunale, così non è.

Già le Sezioni unite avevano rilevato che «il legislatore (...) ha esplicito una complessa elaborazione per definire l'ambito dell'istituto. Da un lato ha compiuto una graduazione qualitativa, astratta, basata sull'entità e sulla natura della pena; e vi ha aggiunto un elemento d'impronta personale, pure esso tipizzato, tassativo, relativo alla abitudine o meno del comportamento. Dall'altro lato ha demandato al giudice una ponderazione quantitativa rapportata al disvalore di azione, a quello di evento, nonché al grado della colpevolezza. Ha infine limitato la discrezionalità del giudizio escludendo alcune contingenze ritenute incompatibili con l'idea di speciale tenuità: motivi abietti o futili, crudeltà, minorata difesa della vittima ecc. ...» [Sez. U, n. 13681 del 25 febbraio 2016 - dep. 6 aprile 2016, Tushaj, Rv. 26659101, considerato in diritto n. 9, corsivi di chi scrive].

Ma le «contingenze ritenute incompatibili con l'idea di speciale tenuità» previste nel testo originario dell'art. 131-*bis*, comma 2, c.p. sono cristallizzate in enunciati concepiti in modo ben diverso dal divieto di applicare la causa di non punibilità al delitto di resistenza a pubblico ufficiale.

Infatti, il testo originario esplicita una valutazione del legislatore sulla qualificazione giuridica di talune categorie di fatto storico sulle quali il legislatore esprime un giudizio di politica criminale. Si tratta di una (negativa) valutazione giuridica — compiuta dal legislatore — di alcuni aspetti del fatto storico che caratterizzano:

la condotta (e, dunque, si tratta di una qualificazione giuridica della modalità della condotta): non può essere valutata come tenue la condotta di chi abbia agito con crudeltà, abbia adoperato sevizie o abbia profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima;

la gravità delle conseguenze del reato: non può essere valutato come tenue il fatto, allorché la condotta abbia cagionato — o da essa siano derivate, quali conseguenze non volute — la morte o le lesioni gravissime di una persona;

la colpevolezza: non può essere valutato come tenue il fatto quando l'autore abbia agito per motivi abietti o futili.



Si ripete: con i limiti originariamente dettati dall'art. 131-*bis*, comma 2, c.p., il legislatore ha dato una qualificazione giuridica di elementi di fatto che già rientravano nell'oggetto di valutazione per decidere sull'applicabilità dell'istituto, così «guidando» e limitando la discrezionalità giudiziaria (cui compete pur sempre la responsabilità di valutare se un'azione sia o meno crudele o sorretta da motivi abietti e via seguitando).

Nel caso ora in esame (art. 337 c.p.), invece, l'applicazione dell'istituto è preclusa non per una qualche connotazione del fatto. Ma solo per il titolo di reato che viene in discorso (art. 337 c.p.). Il che vale a differenziare l'eccezione introdotta con l'ultimo periodo dell'art. 131-*bis*, comma 2, c.p., dalle altre clausole restrittive originariamente presenti nel testo e appena considerate.

Ma, a ben vedere, il caso si differenzia anche dall'ulteriore limite all'applicazione dell'istituto contenuto nell'art. 131-*bis* c.p., introdotto nel testo originario del decreto-legge n. 53 del 2019 (prima, cioè della modifica occorsa in sede di conversione). Il testo originario del decreto-legge n. 53 del 2019 (art. 16, comma 1, lettera *b*) dispone che non possono essere qualificati come tenui i «delitti, puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive».

Anche tale disposizione, dunque, circoscrive in modo restrittivo il perimetro della causa di non punibilità; tuttavia, essa non enuncia la clausola restrittiva facendo riferimento al solo titolo di reato, ma indica anche alcune circostanze del fatto di reato che ricevono — in quanto circostanze di fatto — una certa valutazione da parte del legislatore: e la ragione di politica criminale che può aver animato il legislatore nell'adottare tale scelta è probabilmente legata alla pericolosità dei reati che vengono consumati in occasione di manifestazioni sportive (ove un episodio in sé banale può innescare — per effetto delle folle radunate in uno stadio — conseguenze ben più gravi, inducendo il legislatore a ritenere giustificato però ciò un trattamento di maggior rigore in ordine a quei fenomeni) o alla valutazione che il legislatore dà dei motivi a delinquere dei reati commessi a causa di manifestazioni sportive (come se essi fossero valutabili come futili).

Per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale (ma anche per i reati previsti dagli artt. 336 e 341-*bis* c.p.), invece, la causa di non punibilità è preclusa unicamente (e ad avviso del Tribunale, irragionevolmente) sulla base del titolo di reato.

A una simile conclusione, si potrebbe obiettare che il trattamento di maggior rigore che si intende garantire ai delitti di violenza e resistenza a pubblico ufficiale sia legato alla tipologia di beni giuridici protetti da tali fattispecie di reato e alla necessità di una loro tutela rafforzata. Si potrebbe, cioè, affermare che l'esclusione della causa di non punibilità ha una funzione general-preventiva, tesa a rappresentare ai consociati un monito, utile ad evitare che si possano — quali che ne siano modi, forme e intensità — commettere episodi di minacciosa o violenta coartazione della libertà morale dei pubblici ufficiali.

Ma una simile obiezione non regge ad un esame sistematico della disciplina emergente dalla novella.

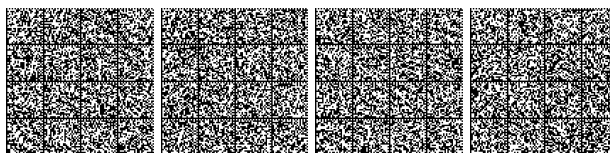
Se quella appena accennata fosse la *ratio* della disciplina di maggior rigore introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 53 del 2019, non si comprenderebbe perché si preveda che anche l'oltraggio a pubblico ufficiale non possa mai essere considerato non punibile per particolare tenuità del fatto [con un'ulteriore irrazionalità: l'oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-*bis* c.p.) non può mai essere considerato di particolare tenuità; l'oltraggio a un corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 342 c.p.) e l'oltraggio a magistrato in udienza (art. 343 c.p.) possono essere considerati di particolare tenuità; non è chiaro quale possa essere la *ratio* di una simile differenziazione; anzi: si tratta di un ulteriore segno della irragionevolezza complessiva della disciplina oggi censurata].

Ma — limitando il discorso ai temi rilevanti nel giudizio *a quo* e, dunque, al delitto di resistenza a pubblico ufficiale — si rileva che il legislatore non ha escluso l'applicabilità della causa di non punibilità in relazione ad alcune fattispecie di reato che proteggono beni giuridici identici (o contigui) a quelli protetti dall'art. 337 c.p.

Si è detto che — secondo il diritto vivente — la fattispecie prevista dall'art. 337 c.p. ha un duplice oggetto di tutela: (1) il «regolare funzionamento della pubblica amministrazione»; (2) «la sicurezza e la libertà di determinazione e di azione degli organi pubblici, mediante la protezione delle persone fisiche che singolarmente o in collegio ne esercitano le funzioni» [per l'individuazione di tali beni giuridici quali oggetto di tutela penale da parte dell'art. 337 c.p., v. Sez. U, n. 40981 del 22 febbraio 2018 - dep. 24 settembre 2018, Apolloni, Rv. 27377101, punto 4.2. del considerato in diritto].

Orbene. Limitando il discorso solo ad alcune delle possibili figure di reato che potrebbero essere richiamate, si rileva che la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto è applicabile (ove ne ricorrano in concreto i presupposti):

(a) al delitto di rifiuto d'atti d'ufficio previsto dall'art. 328, comma 1, c.p. che sicuramente intende approntare tutela al regolare funzionamento della PA [e, anzi, la fattispecie in esame riguarda settori di intervento della PA particolarmente sensibili e certamente meritevoli di una tutela rafforzata e che impongono che la pubblica funzione si espliciti «senza ritardo»];



(b) al delitto di abuso di ufficio previsto dall'art. 323 c.p. [anch'esso innegabilmente volto a tutelare il regolare andamento della PA, oltre alle ragioni dei privati coinvolti nell' — o soggetti all' — esercizio di una pubblica funzione];

(c) al delitto di lesioni aggravate dal fatto di essere state commesse «contro un ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ovvero un ufficiale o agente di pubblica sicurezza, nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio» [artt. 582, 585 in relazione all'art. 576, comma 5-bis c.p.]; anche in questo caso è sicuramente posta in discussione la «protezione delle persone fisiche che singolarmente o in collegio» esercitano pubbliche funzioni determinate dalla legge.

In conclusione: per le ragioni sopra esposte, il trattamento differenziato — e di maggior rigore — che è previsto per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale non sembra rispondere ad un criterio di ragionevolezza.

3.4. *La ricerca nei lavori parlamentari di una ragione del trattamento differenziato per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale*

Non essendo ricavabile dal testo della legge in modo autoevidente, è a questo punto necessario verificare se — dai lavori parlamentari — emerga la necessità di «politica criminale» che il legislatore ha inteso soddisfare disponendo che una resistenza a pubblico ufficiale non possa mai essere valutata di particolare tenuità.

L'impossibilità di applicare la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto ai reati di violenza, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale è stata introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 53 del 2019. Come noto, il decreto in questione è teso a introdurre «disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica». Il suo oggetto è piuttosto eterogeneo, dettando: (a) disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione illegale; (b) disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica; (c) disposizioni in materia di contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive; (d) disposizioni per potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza.

Nel testo del decreto-legge e per quanto qui di interesse, si introducevano una serie di previsioni che inaspriscono la risposta penale dell'ordinamento in relazione a reati commessi nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico e in relazione a reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive. Nel disciplinare quest'ultimo settore, il Governo aveva introdotto — con l'art. 16, comma 1, lettera b) del decreto-legge n. 53 del 2019 — la preclusione all'applicazione della causa di non punibilità prevista dall'art. 131-bis c.p. ai «delitti, puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive». Tale disposizione è già stata considerata sopra, al paragrafo 3.3.

Durante i lavori alla Camera dei deputati (atto Camera n. 1913), in commissione referente, è stato poi proposto l'emendamento che viene qui in rilievo [emendamento 16.5, proponenti on. Tonelli ed altri, pubblicato nel Bollettino delle giunte e commissioni in data 10 luglio 2019]. Con l'emendamento in questione si intendeva modificare [come poi avvenuto] l'art. 131-bis, comma 2, secondo periodo, prevedendo che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità (anche) «nei casi di cui agli artt. 336, 337 e 341-bis c.p., quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni».

Dall'esame dei lavori parlamentari non risulta che, in occasione del deposito dell'emendamento, siano stati presentati una relazione o un qualsivoglia testo contenente l'indicazione dei motivi che sorreggevano la proposta.

La consultazione dei lavori parlamentari, però, consente di riscontrare che l'emendamento è stato approvato in Commissione referente — alla seduta del 18 luglio 2019 — senza che, nel corso della discussione, sia stato affrontato il merito dell'emendamento [gli unici riferimenti all'emendamento 16.5, ricavabili dal resoconto della seduta di Commissione del 18 luglio 2019, sono relativi: (a) alla necessità di ritenere «assorbiti» dall'emendamento 16.5 altri emendamenti con analogo contenuto proposti da altri parlamentari; (b) al fatto che altri parlamentari si sono associati (senza esplicitare i motivi) alla proposta dell'on. Tonelli; (c) al fatto che i relatori della I e la II Commissione hanno espresso parere favorevole all'approvazione dell'emendamento e che anche il Governo, per il tramite del sottosegretario on. Sibilìa, ha espresso parere favorevole; (d) al fatto che la commissione in sede referente ha approvato l'emendamento in questione].

La lettura dei resoconti parlamentari relativi alle sedute di assemblea della Camera dei deputati offre — pur marginali — indicazioni ulteriori. Il contenuto dell'emendamento 16.5 è stato oggetto di intervento — nella seduta del 25 luglio 2019 — da parte di tre soli deputati: (a) l'on. Prisco, che ha plaudito al risultato ottenuto, affermando che «è stato possibile cancellare quella schifezza della tenuità sulle aggressioni a diverso modo nei confronti delle Forze dell'ordine, perché se tu sputi e insulti un poliziotto che sta lì a rappresentare lo Stato per 1.500 euro al mese non è che hai la medaglia al valore civile (...), oggi hai tre anni di carcere. È questa la differenza tra chi sta dalla parte di quegli uomini e quelle donne in divisa e chi sta invece sempre dall'altra parte! (...)» [per la trascrizione del resto dell'intervento, cfr. resoconto stenografico di seduta n. 215 del 25 luglio 2019, p. 67-68]; (b) l'on. Tonelli, che ha osservato: «(...)»



è stato finalmente tolto da alcuni articoli un principio che era quello della lieve entità: non è più possibile oggi e legittimo sputare sulla divisa di un poliziotto in servizio, perché non è possibile che qualcuno sputacchiasse su una toga di un magistrato (...). Avrei voluto vedere se in udienza qualcuno sputacchiasse su una toga di un magistrato (...). Questo è molto importante: è molto importante non solamente per le divise. Qui vi è un popolo infinito, perché questi articoli fanno riferimento ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio. Come tuteliamo da queste orde di barbari, a volte, una persona, un capotreno, quando chiede il biglietto e si ritrova in risposta un pugno (...)? Come riusciamo a tutelare un controllore in un autobus? Come possiamo riuscire? Tutti gli incaricati di pubblico servizio, che sono molteplici, sono tantissimi — le guardie particolari giurate, gli operatori delle motorizzazioni, i portalettere, i farmacisti, i sacerdoti —, tutte queste persone potranno godere di questo tipo di tutela» [resoconto stenografico di seduta n. 215 del 25 luglio 2019, p. 75; per la trascrizione del resto dell'intervento, *ibidem*, p. 74 e ss.]; (c) l'on. Fratoianni che — trattando anche della particolare tenuità del fatto — ha criticato la filosofia di fondo del decreto-legge, nella sua valutazione informato a logiche emergenziali fondate su un clima di paura artificiosamente alimentato [resoconto stenografico di seduta n. 215 del 25 luglio 2019, pp. 77-78].

Durante i lavori parlamentari al Senato (atto Senato n. 1437), il senatore Ostellari — in occasione della seduta della commissione giustizia, in sede consultiva — si è limitato a dare conto dell'emendamento all'art. 16 del decreto-legge n. 53 del 2019, approvato dall'altro ramo del Parlamento, senza però esplicitare la ragione di politica criminale sottesa alla novella [*cf.*: resoconto sommario n. 113 del 30 luglio 2019 della seduta della Commissione giustizia, in sede consultiva].

La senatrice De Petris — nel corso delle sedute nn. 97 e 99 della 1ª commissione permanente — ha proposto di sopprimere la modifica, ritenendola «molto grave» (senza però incontrare il consenso della maggioranza degli altri senatori) [*cf.*: resoconto sommario n. 97 del 30 luglio 2019 e n. 99 del 1º agosto 2019, della seduta della Commissione Affari costituzionali, in sede referente].

Nel corso dei lavori di assemblea al Senato della Repubblica, è stata — anzitutto — respinta una questione pregiudiziale con la quale si metteva in discussione il complessivo impianto del decreto-legge, ritenuto — anche nella parte che qui interessa — in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità [*cf.*: questione pregiudiziale proposta dai senatori De Petris, Errani, Grasso, Laforgia, De Falco, Nencini, Nugnes, Martelli e respinta dall'Assemblea; *cf.*: resoconto stenografico di seduta n. 142 del 5 agosto 2019, pp. 6 e ss.]; nel corso della discussione assembleare, la modifica di cui qui si discute è stata oggetto di considerazione da parte del sen. Saponara [che si è limitato a dare atto della modifica, apprezzandola; *cf.*: resoconto stenografico di seduta n. 142 del 5 agosto 2019, p. 37] e del sen. Balboni [che ha ricalcato gli argomenti già usati alla Camera dei deputati dagli onorevoli Prisco e Tonelli; *cf.*: resoconto stenografico di seduta n. 142 del 5 agosto 2019, p. 47].

I lavori parlamentari, dunque, non offrono precise indicazioni sulla *ratio* sottesa al divieto di applicazione dell'art. 131-*bis* c.p. ai delitti di violenza, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale [e non anche all'incaricato di pubblico servizio, come pure sostenuto durante i lavori].

Gli unici riferimenti rilevati nei resoconti parlamentari hanno ad oggetto non tanto il tema che era oggetto del decreto-legge (l'ordine e la sicurezza pubblica), quanto l'onore e il prestigio delle Forze di polizia, in una lettura che — nelle parole degli onorevoli Prisco e Tonelli e del sen. Balboni (gli unici a discutere esplicitamente a favore del merito dell'emendamento approvato) — pare informata ad una «concezione sacrale dei rapporti tra pubblici ufficiali e cittadini» [per usare il lessico di Corte costituzionale n. 341 del 1994, in materia di trattamento sanzionatorio del reato di oltraggio].

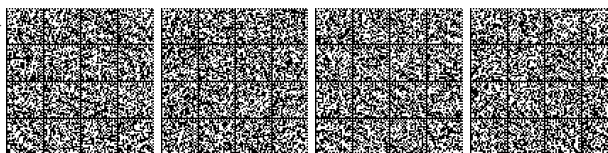
Senonché tale visione sacrale dei rapporti tra cittadino e autorità non sembra poter costituire una adeguata ragione giustificatrice (ai sensi di quanto previsto dagli artt. 3 e 27, comma 3, Cost.) del trattamento differenziato introdotto con la modifica dell'art. 131-*bis* c.p. Questa conclusione è effettuata in questa sede anche alla luce di quanto scrisse la Corte costituzionale nella sentenza n. 341 del 1994 (al considerato in diritto n. 3).

4. Conclusioni sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale: il petitum

In conclusione: la motivazione che precede delinea quali siano i profili di contrasto — inemendabili in via interpretativa — che il Tribunale ravvisa.

L'esclusione della applicazione della causa di non punibilità prevista dall'art. 131-*bis* c.p. si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., con un vizio che — secondo la valutazione del Tribunale — si colloca «a cavallo» tra la violazione del principio di eguaglianza e quello di irragionevolezza manifesta delle scelte del legislatore.

4.1. Risulta violato il principio di uguaglianza nella misura in cui si prevede — ordinariamente — che la causa di non punibilità possa trovare applicazione per tutti i reati puniti con la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni di reclusione (mentre essa — sulla base della disciplina impugnata — non può trovare applicazione per il reato di resistenza a pubblico ufficiale). Se la valutazione che il legislatore ha compiuto in astratto sulla tenuità del fatto



è legata alla soglia di pena massima edittale, il trattamento differenziato del delitto di resistenza a pubblico ufficiale è in contrasto con il principio di uguaglianza. Risulta pertanto un possibile contrasto con l'art. 3, comma 1, della Costituzione [cfr. *supra*, paragrafo 3.2.].

4.2. Non si ravvisano peraltro sufficienti ragioni giustificative, capaci di discriminare — in modo razionale e ragionevole — la preclusione introdotta per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale. Le altre clausole restrittive previste nel comma 2 dell'art. 131-*bis* c.p. introducono disposizioni che qualificano come non tenue un certo elemento del fatto storico: la condotta, la gravità dell'evento (o del pericolo) o la colpevolezza dell'agente [cfr. *supra*, paragrafo 3.3]. La clausola derogatoria che esclude la possibilità di ritenere la tenuità del fatto per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale è invece legata unicamente ed esclusivamente al titolo di reato in contestazione.

Nemmeno si ravvisa una adeguata giustificazione a tale regime di maggior rigore per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale ove si considerino gli oggetti di tutela della fattispecie in considerazione (regolare funzionamento della PA e protezione dell'incolumità e della libertà morale degli organi della PA); altre figure di reati contro la pubblica amministrazione proteggono analoghi oggetti di tutela e, per essi, il legislatore non ha precluso la possibilità di valutare come particolarmente tenui le condotte penalmente rilevanti [si rimanda alle considerazioni svolte esaminando la situazione dei reati previsti dagli artt. 328, 323, 582-585-576 comma 5-*bis*, c.p.; v. paragrafo 3.3.].

Né, infine, i lavori parlamentari consentono di ricavare quale possa essere la *ratio* della disciplina di maggior rigore introdotta con riferimento al delitto di resistenza a pubblico ufficiale: si è visto [al paragrafo 3.4] che, dai lavori parlamentari, sembra emergere una ragione di politica criminale legata più alla tutela del prestigio e dell'onore del pubblico ufficiale che ad altre ragioni. E si è rilevato che tale ragione di politica criminale sembra porsi in contrasto con quanto ritenne la Corte costituzionale nella sentenza n. 341 del 1994 [ove si rimodulò la pena minima edittale del delitto di oltraggio nel testo allora vigente].

4.3. La fisionomia della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto è legata — secondo il diritto vivente, cristallizzato nella giurisprudenza delle Sezioni unite — alla necessità di «espungere dal circuito penale fatti marginali, che non mostrano bisogno di pena», perseguendo «finalità connesse ai principi di proporzione ed *extrema ratio*» [Sez. U, n. 13681 del 25 febbraio 2016 - dep. 6 aprile 2016, Tushaj, Rv. 26659101, considerato in diritto, n. 6].

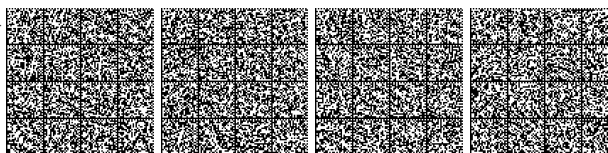
Il riconosciuto ancoraggio dell'istituto della tenuità del fatto al principio di proporzione ha trovato avallo anche nella giurisprudenza costituzionale: l'ordinanza n. 279 del 2017 ha rilevato che «il fatto particolarmente lieve, cui fa riferimento l'art. 131-*bis* c.p. è comunque un fatto offensivo, che costituisce reato e che il legislatore preferisce non punire, sia per riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la “rieducazione del condannato”, sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale» [Corte costituzionale, ordinanza n. 279 del 2017; corsivi di chi scrive]; la sentenza n. 120 del 2019 ha ribadito che la *ratio* dell'istituto è collegata alla scelta del legislatore di «riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la rieducazione del condannato» [Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 2019, considerato in diritto n. 3; corsivi di chi scrive].

Il collegamento dell'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto ai principi rieducativi connessi alla concreta applicazione della sanzione e alla natura residuale dei meccanismi sanzionatori penali chiama direttamente in gioco il principio di proporzionalità del trattamento sanzionatorio.

Sul punto, il Tribunale non intende richiamare tutta la giurisprudenza costituzionale in materia di principio di proporzionalità delle pene. Si tratta di elaborazioni ben note alla Corte costituzionale.

Qui ci si limita ad evidenziare un aspetto: la scelta del legislatore di precludere — in astratto, una volta per tutte e sulla base del solo titolo di reato — l'applicazione dell'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto al delitto di resistenza a pubblico ufficiale, può comportare, nel caso concreto (e a differenza di altri casi concreti che si trovano in situazioni in larga misura assimilabili), l'irrogazione di condanne in casi che non rivelano un «bisogno di pena» e in cui l'applicazione della sanzione penale, risultando sproporzionata, si porrebbe in frizione con il «volto costituzionale della pena» tratteggiato nella giurisprudenza costituzionale.

Del resto, in un passaggio della sentenza n. 236 del 2016 (forse classificabile come *obiter dictum*), la Corte costituzionale ha esplicitamente evidenziato che «la tutela del principio di proporzionalità, nel campo del diritto penale, conduce a “negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni” (sentenze n. 341 del 1994 e n. 409 del 1989). Deve essere ricordato, in questa prospettiva, anche l'art. 49, numero 3), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, e che ha ora lo stesso valore giuridico dei trattati, in forza dell'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore 1° dicembre 2009 — a tenore del quale “le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato”» [Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2016, considerato in diritto n. 4.2].



In altri termini: la potenzialità del principio di proporzione non può risultare circoscritta al *quantum* di sanzione, ma può estendersi anche a sindacare la ragionevolezza della necessità di sanzione penale (nella questione qui sottoposta, la ragionevolezza della necessità di sanzione in uno specifico caso concreto).

Per tale ragione, si rimette alla Corte costituzionale anche la valutazione dei profili di contrasto tra la disciplina impugnata e il principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria, per contrasto con il combinato disposto degli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione [in esso richiamato anche il dettato dell'art. 49, n. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, per il tramite del parametro costituzionale scolpito nell'art. 117, comma 1, Cost.].

4.4. Non resta che esplicitare la questione di legittimità costituzionale che si intende sollevare. Si chiede alla Corte costituzionale di valutare se l'art. 131-bis, comma 2, ultimo periodo, c.p. risulti in contrasto con gli artt. 3 e 27, comma 3, Cost. e con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 49, comma 3, CDFUE nella parte in cui dispone che «l'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità (...) nei casi di cui agli articoli (...), 337 e (...), quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni».

Per tale ragione, il processo deve essere sospeso e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e ss. legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, comma 2, ultimo periodo, c.p. per contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost., con l'art. 3 in relazione all'art. 27, comma 3, Cost. e con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 49, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella parte in cui dispone che «l'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità (...) nei casi di cui agli articoli (...), 337 e (...), quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni».

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

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

Comunicato a pubblico ministero e difensore in udienza. Si notifici all'imputato presso il domicilio eletto.

Dispone che la cancelleria trasmetta alla Corte costituzionale gli atti del presente giudizio, con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.

Torino, 5 febbraio 2020

Il giudice: NATALE

20C00153

N. 90

Ordinanza del 12 febbraio 2020 del G.I.P. del Tribunale di Cosenza nel procedimento penale a carico di P. T.

Processo penale - Misure cautelari personali - Revoca e sostituzione delle misure - Revoca della custodia cautelare e applicazione della misura di sicurezza del ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) - Previsione, secondo costante interpretazione, del previo parere del pubblico ministero.

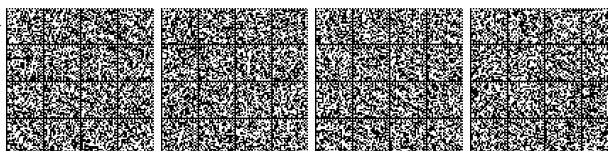
– Codice di procedura penale, art. 299, comma 3-bis.

Processo penale - Misure cautelari personali - Estinzione delle misure per effetto della pronuncia di determinate sentenze - Previsione che il giudice provvede a norma dell'art. 312 cod. proc. pen. se l'imputato si trova in stato di custodia cautelare e con la sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere è applicata la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario.

– Codice di procedura penale, art. 300, comma 1 [recte: comma 2].

Misure di sicurezza - Ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) - Previsione, nel caso di proscioglimento per infermità psichica, del ricovero per un tempo non inferiore a due anni.

– Codice penale, art. 222, primo comma.



TRIBUNALE DI COSENZA

SEZIONE G.I.P. - G.U.P.

Il giudice dott. Giuseppe Greco ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale.

1. — All'esito di giudizio abbreviato il sottoscritto giudice ha pronunciato, in data 5 febbraio 2020, sentenza di assoluzione dell'imputato P. T. da tutte le imputazioni oggetto del giudizio, in quanto quest'ultimo nel momento in cui ha commesso i fatti-reato era, per infermità in tale stato di mente da escluderne la capacità di intendere e di volere e — tenuto conto del fatto che esso imputato, da ritenere socialmente pericoloso, risultava sottoposto a custodia cautelare — ha ordinato, ai sensi della disposizione di cui all'art. 312, comma 1 del codice di procedura penale, richiamata dal comma 2, dell'art. 300 stesso codice, l'applicazione «immediata» della misura di sicurezza del ricovero dell'imputato in una residenza esterna per l'esecuzione delle misure di sicurezza (c.d. REMS).

1.1. — La menzionata disposizione dell'art. 300, comma 2, prevede che «se l'imputato si trova in stato di custodia cautelare e con la sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere è applicata la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, il giudice provvede a norma dell'art. 312».

1.2. — L'art. 312, comma 1, del codice di procedura penale, d'altra parte, stabilisce che «nei casi previsti dalla legge, l'applicazione provvisoria delle misure di sicurezza è disposta dal giudice, su richiesta del pubblico ministero, in qualunque stato e grado del procedimento, quando sussistono gravi indizi di commissione del fatto e non ricorrono le condizioni previste dall'articolo 273, comma 2».

2. — A mezzo di istanza, depositata in Cancelleria in data 7 febbraio 2020, il pubblico ministero (il quale aveva chiesto in giudizio la condanna dell'imputato) ha invocato la revoca dell'applicazione della misura di sicurezza allegando a sostegno della richiesta la considerazione secondo la quale il giudicante avrebbe provveduto in assenza della «necessaria» richiesta della parte pubblica prevista dall'art. 312, comma 1, del codice di procedura penale di talché il provvedimento di applicazione della misura di sicurezza in via «provvisoria» sarebbe viziato da nullità ai sensi dell'art. 178, comma 1, lett. b) per violazione della disposizione concernente la partecipazione del pubblico ministero al procedimento.

3. — Il rilievo prospettato dal pubblico ministero appare, effettivamente, fondato alla luce di un duplice ordine di motivi.

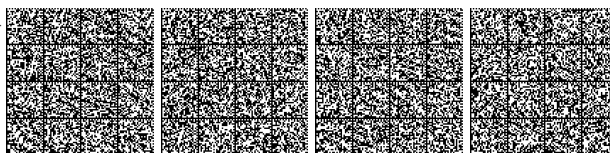
3.1. — Anzitutto il diritto vivente (vedasi le seguenti sentenze: n. 3472/1995 della Sesta Sezione della Cassazione Penale; n. 5452/1997 della Quinta Sezione della Cassazione Penale; n. 1962/1998 della Seconda Sezione della Cassazione Penale; n. 3945/2005 della Seconda Sezione della Cassazione Penale; n. 19549/2006 della Seconda Sezione; n. 38138/2008 della Sesta Sezione della Cassazione; 45313/2008 della Prima Sezione della Cassazione Penale) ritiene che «la disposizione di cui all'art. 299 comma terzo-bis del codice di procedura penale — la quale stabilisce che il giudice, prima di provvedere in ordine alla revoca o alla sostituzione delle misure coercitive e interdittive, di ufficio o su richiesta dell'imputato, deve sentire il pubblico ministero — costituisce norma di carattere generale, applicabile ad ogni ipotesi di perdita di efficacia di una misura cautelare per effetto di un fenomeno estintivo della privazione della libertà, conseguente a revoca per effetto di una nuova valutazione delle condizioni di applicabilità della misura (art. 299), alla operatività di diritto di altre situazioni (articoli 300, 301 e 302 del codice di procedura penale) ovvero alla caducazione della misura per scadenza del termine massimo di durata previsto dall'art. 303 stesso codice».

Sotto tale profilo, pertanto, il giudice all'atto del proscioglimento dell'imputato, sottoposto a misura cautelare, non potrebbe dichiarare la «immediata» perdita di efficacia della misura stessa ai sensi della disposizione di cui all'art. 300, comma 1, del codice di procedura penale senza avere, preventivamente, «sentito» il pubblico ministero.

3.2. — In secondo luogo l'applicazione «provvisoria» della misura di sicurezza dell'imputato prosciolto, ma sottoposto a misura cautelare custodiale, dovrebbe, anch'essa, venir preceduta dalla «necessaria» richiesta da parte del pubblico ministero in forza dell'integrale richiamo operato dall'art. 300, comma 2, del codice di procedura penale alle disposizioni di cui all'art. 312 dello stesso codice e innanzitutto di quella che prevede la «richiesta» di parte per la legittima applicazione della misura di sicurezza.

4. — Entrambi i profili della dedotta nullità della decisione giudiziale, a parere del Tribunale, sollevano, gravi e fondati, dubbi di legittimità costituzionale delle norme sopra citate oltre che della disposizione di cui all'art. 299, comma 3-bis, del codice di procedura penale, siccome costantemente interpretata dal Giudice della legittimità.

5. — E invero il pacifico indirizzo della giurisprudenza in ordine alla interpretazione della disposizione della norma di cui all'art. 299, comma 3-bis, del codice di procedura penale (secondo la quale la declaratoria di perdita di efficacia della misura cautelare applicata all'imputato prosciolto ovvero per il quale sia stata disposta l'archiviazione



della notizia di reato ovvero pronunciata sentenza di non luogo a procedere, richiede il «previo» parere del pubblico ministero) comporta, quale imprescindibile corollario, che, pur laddove l'azione penale instaurata dal pubblico ministero sia risultata infondata all'esito del giudizio, il giudicante non dovrebbe dichiarare (se non assumendo una statuizione inficiata da nullità ex art. 178, lett. b) la «immediata» perdita di efficacia della misura cautelare in atto applicata all'imputato senza aver acquisito il «previo» parere del pubblico ministero.

5.1. — La disposizione, così come univocamente interpretata, si pone in evidente ed irrimediabile contrasto (non essendo possibile porvi rimedio attraverso alcuna diversa interpretazione conforme a costituzione) con i seguenti principi costituzionali:

a) il principio della libertà personale di cui all'art. 13 della Carta Fondamentale, in quanto l'eventuale ultrattività del titolo cautelare non poggerebbe su gravi indizi di colpevolezza radicalmente esclusi dall'accertato proscioglimento dell'imputato;

b) con il principio di cui all'art. 5, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, quale «norma interposta» che integra il parametro costituzionale dell'art. 117, comma 1, Cost., laddove postula, quale condizione della privazione della libertà di qualunque persona, la sussistenza di una delle tassative ipotesi indicate alle lettere da a) a f) delle medesima disposizione pattizia nessuna delle quali ricorre in ipotesi di proscioglimento ovvero di dichiarata infondatezza della notizia di reato ovvero di pronuncia di non luogo a procedere all'esito della udienza preliminare;

c) con il canone della «ragionevolezza» (sotto il profilo della intrinseca incoerenza, contraddittorietà ed illogicità) in quanto la norma che impone il «previo» parere del pubblico ministero è palesemente disarmonica rispetto al vigente ordinamento nel quale è operante il principio in forza del quale è inammissibile che gli effetti di una decisione giudiziale, ancorché non definitiva, possano essere limitati ovvero differiti sino al momento della acquisizione del «parere», peraltro non vincolante, che dovrebbe esprimere una parte processuale (sia pure in assenza di atto di impugnazione della decisione assunta con sentenza).

5.2. — L'acquisizione del «previo» parere al fine di dichiarare la intervenuta caducazione della misura cautelare all'esito del giudizio appare, inoltre, irragionevole in quanto tale parere non potrebbe essere acquisito prima della decisione non potendosi, ovviamente, prevedere quale sarà l'esito della decisione stessa (ne avrebbe, peraltro, alcun senso acquisire nel corso della discussione un parere condizionato all'eventuale proscioglimento).

D'altra parte, ove la declaratoria di «immediata» perdita di efficacia della misura cautelare dovesse necessariamente intervenire a seguito del proscioglimento, e solo dopo aver raccolto il parere del pubblico ministero, l'imputato rimarrebbe, ancorché per un breve lasso di tempo, sottoposto ad una misura restrittiva della libertà personale in relazione alla quale non sussisterebbe alcuna valida giustificazione.

6. — Avuto riguardo all'«immediata» applicazione di misura di sicurezza nei confronti dell'imputato incapace di intendere e di volere in atto sottoposto a misura cautelare custodiale il quale venga prosciolto all'esito del giudizio (o nei confronti del quale sia stata pronunciata sentenza di non luogo a procedere) va osservato che il richiamo operato dall'art. 300, comma 2, del codice di procedura penale, appare riguardare tutte le disposizioni dell'art. 312 dello stesso codice e quindi anche la condizione di applicabilità costituita dalla «richiesta» del pubblico ministero.

6.1. — Senonché siffatta interpretazione, a giudizio del Tribunale, dà adito a gravi dubbi di legittimità costituzionale sia dell'art. 300, comma 2, del codice di procedura penale che dell'art. 222, comma 1, del codice penale.

7. — Sotto il primo profilo va evidenziato che la norma dell'art. 300, comma 2, del codice di procedura penale, ove interpretata nel senso che essa contenga un richiamo integrale alle disposizioni di cui all'art. 312 dello stesso codice e pertanto subordini l'applicazione immediata della misura di sicurezza nei confronti dell'imputato prosciolto al momento della decisione sottoposto a misura cautelare custodiale, si pone in evidente ed irrimediabile contrasto (non essendo possibile porvi rimedio attraverso alcuna diversa interpretazione conforme a costituzione) con il principio di cui all'art. 32, comma 1, della legge Fondamentale il quale dispone che «la Repubblica tutela la salute conte fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività».

7.1. — E invero alla luce dei ripetuti interventi del Giudice delle Leggi (vedasi, tra le altre, la sentenza n. 253/2003) risulta, definitivamente, chiarito che la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario (oggi REMS) — in quanto applicabile a soggetti che, per essere gravemente infermi di mente, non sono in alcun modo penalmente responsabili — ha «un contenuto terapeutico» non diverso da quello riservato alla cura degli infermi psichici che si pone in inscindibile connessione con le esigenze di tutela della collettività dai pericoli collegati alla prognosi di «pericolosità sociale» dell'incapace.

7.2. — Orbene il fatto di condizionare la immediata applicazione della misura di sicurezza del ricovero in REMS dell'imputato prosciolto, e in atto sottoposto a misura custodiale, alla «necessaria» richiesta del pubblico ministero (il quale ritiene capace l'imputato tanto da averne chiesto la condanna in sede penale) viola il diritto alla cura della salute dell'imputato affetto da grave infermità mentale.



7.2.1. — E ciò sia nel caso che si pervenga — sulla scorta della mancanza di richiesta del pubblico ministero all'applicazione della misura di sicurezza — alla eventuale ultrattività della misura custodiale sino alla definitività della sentenza (ciò che garantirebbe le esigenze di tutela della collettività ma a costo di privare il malato psichico del diritto alle cure adeguate alla sua malattia); sia nel caso che, in assenza della suddetta richiesta, venga dichiarata la mera perdita di efficacia della misura custodiale (e ciò anche in disparte dal fatto che in tale eventualità verrebbe meno qualsivoglia misura a tutela della collettività rispetto ai pericoli collegati alla prognosi di «pericolosità sociale» dell'incapace).

8. — Sotto il secondo profilo va osservato che risulta, in vigore — anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (convertito con modificazioni nella legge 17 febbraio 2012, n. 9 recante «interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri») e dell'art. 1 del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (convertito nella legge 30 maggio 2014, n. 81 recante «disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari») — la disposizione codicistica di cui all'art. 222 del codice penale in forza della quale il proscioglimento per infermità psichica, ovvero per le altre cause indicate al primo della norma in discorso, comporta il ricovero dell'imputato nelle c.d. REMS per un tempo non inferiore a due anni (salvo che si proceda per delitti non colposi o per altri delitti per i quali la legge stabilisce la reclusione non superiore nel massimo due anni). Orbene, nel caso in esame all'imputato sono stati contestati reati puniti con la reclusione fino a venti anni: conseguentemente l'imputato dovrebbe essere sottoposto al ricovero per non meno di due anni.

8.1. — La disposizione richiamata (nel caso in cui il giudice che prosciogla l'imputato per difetto di imputabilità) imporrebbe al giudice, in luogo di ordinare «immediatamente» la misura di sicurezza in una c.d. REMS, ai sensi dell'art. 312 del codice di procedura penale, di applicazione, in via definitiva, la misura del ricovero in una REMS per la durata non inferiore a due anni: misura la cui effettiva applicazione rimarrebbe, tuttavia, sospesa sino alla irrevocabilità della sentenza di proscioglimento.

8.2. — Senonché il Tribunale non può fare a meno di rilevare che anche la norma dell'art. 222 del codice penale, nella parte in cui dispone che la misura di sicurezza del ricovero nelle c.d. REMS — ove si proceda per delitti puniti con la reclusione superiore nel massimo a due anni, come nel caso di specie — non possa avere una durata inferiore a due anni si pone, anch'essa, in contrasto con l'art. 32 della Costituzione.

E ciò per l'evidente ragione che, siccome chiarito costantemente dalla Corte costituzionale (vedasi sul punto, tra le altre, la sentenza più sopra citata) le persone gravemente inferme di mente, in quanto non penalmente responsabili, non possono essere sottoposte a misure che presentino «un contenuto anche solo parzialmente punitivo».

8.2.1. — E invero se, conformemente all'indirizzo interpretativo desumibile dalla giurisprudenza del Giudice delle Leggi, le misure di sicurezza devono essere applicate per il tempo strettamente necessario a contemperare le esigenze di cura del paziente con quelle di tutela della collettività — corrispondente al lasso di tempo nel corso del quale il destinatario può essere considerato «socialmente pericoloso» — nessun automatismo può guidare il giudice nella determinazione del tempo (imprevedibile) necessario ad assicurare le finalità cui esse sono preordinate (cfr. sentenza n. 139/1982 della Corte costituzionale).

8.2.2. — Necessario corollario di quanto evidenziato è l'affermazione del principio per cui che deve ritenersi definitivamente, superata la distinzione tra misure di sicurezza applicate in via «provvisoria» ovvero in via «definitiva».

8.3. — Conseguentemente il giudice, a norma dell'art. 300, comma 2, del codice di procedura penale, dovrebbe, anche in assenza di richiesta del pubblico ministero, applicare una misura di sicurezza all'imputato incapace per grave infermità mentale e socialmente pericoloso che venga prosciolto mentre si trova sottoposto ad una misura cautelare custodiale senza determinarne in alcun modo la durata (in quanto la misura di sicurezza continuerà ad essere applicata sino al momento in cui si accerterà la cessazione della di lui «pericolosità sociale»).

9. — Non può, invero, negarsi che le questioni di legittimità costituzionale delle norme richiamate siano rilevanti ai fini della decisione in quanto la possibilità per il sottoscritto giudice di decidere in ordine alla revoca della misura di sicurezza, applicata con effetto «immediato» mediante sentenza di proscioglimento non definitiva, presuppone la soluzione dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale degli articoli 300, comma 1 e 299, comma 3-bis del codice di procedura penale e 222 del codice penale, avuto riguardo ai diversi parametri costituzionali sopra evidenziati.

9.1. — D'altra parte la rilevanza delle questioni appare evidente se si considera che l'applicazione «immediata» della misura di sicurezza nei confronti dell'imputato presuppone la declaratoria implicita di perdita di efficacia della misura cautelare custodiale in atto applicata allo stesso, la quale rimarrebbe, per contro, in essere sino al momento della irrevocabilità della sentenza di proscioglimento ove venisse accolta la richiesta di revoca avanzata dal pubblico ministero.



10. — Né può, d'altra parte, sostenersi che le questioni siano manifestamente infondate ove si tenga conto interpretativo su richiamato, che ha assunto i connotati del «diritto vivente», nonché del fatto che non appare possibile alcuna interpretazione compatibile con la formulazione delle norme investite dai dubbi di legittimità costituzionale sopra evidenziati.

11. - Va pertanto sollevata, nei termini su esposti, questione di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate (articoli 300, comma 1 e 299, comma 3-bis del codice di procedura penale e 222 del codice penale) e sospesa la decisione in ordine alla richiesta di revoca della «immediata» applicazione del ricovero dell'imputato in una residenza esterna per l'esecuzione delle misure di sicurezza (c.d. REMS) disposta in sentenza, con conseguente trasmissione del presente provvedimento alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost. 1, legge n. 1/1948, 23, legge n. 87/1953;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 300, comma 1 e 299, comma 3-bis del codice di procedura penale e 222 del codice penale nei termini di cui in parte motiva;

Sospende la decisione in ordine alla richiesta di revoca della «immediata» applicazione del ricovero dell'imputato in una residenza esterna per l'esecuzione delle misure di sicurezza (c.d. REMS) disposta in sentenza nei confronti di P. T.;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Cancelleria, al pubblico ministero, all'imputato e al di lui difensore, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento e che sia successivamente trasmessa senza ritardo alla Corte costituzionale.

Così deciso in Cosenza addì 12 febbraio 2020

Il Giudice: GRECO

20C00154

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-029) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 0 0 7 1 5 *

€ 7,00

