

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 31

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

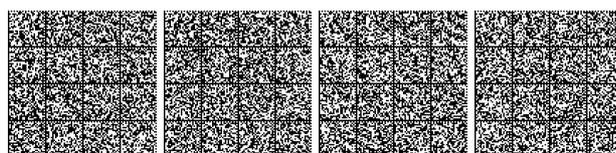
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 31 luglio 2019

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. 194. Sentenza 20 giugno - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di diritto di asilo e protezione dello straniero - Soppressione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e contestuale revisione della disciplina dei casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo - Modalità di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale.

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) - convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132 - artt. 1, 12 e 13.....

Pag. 1

N. 195. Sentenza 20 giugno - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sicurezza pubblica (Estensione alle aree su cui insistono presidi sanitari dell'ambito di applicazione del divieto di accesso in speciali aree urbane - Accordi locali, sottoscritti dal prefetto e dalle organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, finalizzati al rafforzamento della tutela della sicurezza pubblica - Approvazione di linee guida ministeriali, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) - Enti locali (Poteri sostitutivi del prefetto nel caso in cui ricorrano situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni locali nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati).

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) - convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132 - artt. 21, comma 1, lettera a), 21-bis, comma 2, e 28, comma 1.

Pag. 38

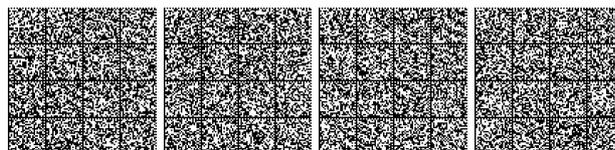
N. 196. Ordinanza 20 giugno - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Poteri sostitutivi del prefetto nel caso in cui ricorrano situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni locali nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati.

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) - convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132 - art. 28, comma 1.....

Pag. 51



N. 197. Sentenza 2 - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni in materia di finanziamento del servizio sanitario regionale - Autorizzazione all'accertamento in bilancio di somme derivanti dal recupero di contributi pubblici relativi ad anni pregressi afferenti a programmi costruttivi di edilizia agevolata e dal recupero di interessi, rate di ammortamento e rimborsi anticipati relativi ai mutui fondiari - Autorizzazione di spesa per oneri pensionistici - Interventi da finanziare tramite fondi strutturali per lo sviluppo e la coesione.

- Legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), artt. 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25. Pag. 53

N. 198. Sentenza 2 - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Procedimento per l'approvazione di opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale - Conferenza di servizi finalizzata alla conclusione di un accordo di programma - Termine non superiore a trenta giorni per le proposte di modifica del progetto da parte del Comune dissenziente - Competenza dello Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive ad adottare il provvedimento abilitativo nel caso di iniziative di interesse regionale che comportino varianti urbanistiche.

- Legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018), artt. 6, comma 1, lettera a), e 12, comma 1, lettera a), numero 3). . Pag. 61

N. 199. Sentenza 3 - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Documentazione amministrativa - False dichiarazioni sostitutive di certificazioni o di atto di notorietà- Decadenza automatica dal beneficio eventualmente conseguito in virtù di provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera.

- Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), art. 75. Pag. 70

N. 200. Sentenza 3 - 24 luglio 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Sanità pubblica - Nomina del commissario *ad acta* e del subcommissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Calabria.

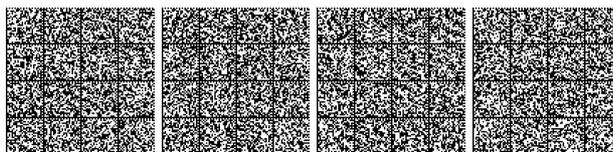
- Delibera del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2018; telegramma del Presidente del Consiglio dei ministri 6 dicembre 2018, n. 6079/10.1. Pag. 74

N. 201. Ordinanza 3 - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione degli accantonamenti a carico della Regione Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la stessa Regione.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 841..... Pag. 79



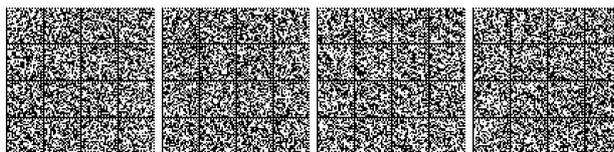
- N. **202.** Ordinanza 15 - 24 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Persone diversamente abili - Accessibilità delle aree demaniali destinate alla libera balneazione - Individuazione da parte dei Comuni di almeno una spiaggia da adibire alla fruizione delle persone diversamente abili.
 – Legge della Regione Puglia 3 ottobre 2018, n. 48 (Norme a sostegno dell'accessibilità delle aree demaniali destinate alla libera balneazione per le persone diversamente abili), art. 2, comma 2, lettera *a*). Pag. 82
- N. **203.** Ordinanza 3 - 24 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Revoca della patente di guida conseguente alla condanna o all'applicazione della pena su richiesta delle parti per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime.
 – Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2, quarto periodo e comma 3-*ter*; codice penale, art. 590-*quater*. Pag. 84
- N. **204.** Ordinanza 16 - 24 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Delibazione dell'ammissibilità degli interventi nel giudizio di legittimità costituzionale (R.O. n. 61 del 2019) concernente la disciplina dell'attività dello stabilimento Ilva di Taranto. Pag. 86
- N. **205.** Sentenza 21 maggio - 25 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Certificazione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni pubbliche - Iscrizione dei consorzi e delle società d'ambito posti in liquidazione presso la piattaforma elettronica dei crediti commerciali.
 – Legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio *I*), art. 9, comma 6. Pag. 90
- N. **206.** Sentenza 4 giugno - 25 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Stampa - Contributi pubblici a sostegno dell'editoria - Fissazione di un limite massimo di spesa, individuato nell'importo complessivamente stanziato nei pertinenti capitoli di bilancio dello Stato e della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Riduzione proporzionale dei contributi spettanti agli aventi titolo in caso di insufficienza delle risorse stanziate.
 – Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 - art. 44, comma 1; legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», art. 2, comma 62; decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 (Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale) - convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 2012, n. 103 - art. 2, comma 1. Pag. 96



- N. **207.** Ordinanza 23 maggio - 25 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Acquisto di cose di sospetta provenienza - Ammenda massima edittale.
 – Codice penale, art. 712..... Pag. 106
- N. **208.** Sentenza 3 - 26 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Divieto di condono di interventi di ristrutturazione edilizia che comportino un aumento delle unità immobiliari - Eccezione al divieto per il caso di unità immobiliari ottenute in edifici residenziali bifamiliari o monofamiliari attraverso il recupero dei sottotetti.
 – Legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), art. 34, comma 2, lettera a)..... Pag. 109
- N. **209.** Ordinanza 2 - 26 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamento degli investimenti e sviluppo infrastrutturale del Paese - Proroga di termini.
 – Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) - convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108 - art. 13, commi 02, 03 e 04..... Pag. 115
- N. **210.** Ordinanza 2 - 26 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamento degli investimenti e sviluppo infrastrutturale del Paese - Proroga di termini.
 – Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) - convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108 - art. 13, commi 02, 03 e 04..... Pag. 117
- N. **211.** Ordinanza 2 - 26 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamento degli investimenti e sviluppo infrastrutturale del Paese - Proroga di termini.
 – Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) - convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108 - art. 13, commi 02, 03 e 04..... Pag. 119

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **68.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 giugno 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Piemonte - Norme in materia di invecchiamento attivo della popolazione - Piano per l'invecchiamento attivo - Impegno civico delle persone anziane.
 – Legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 17 (Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo), artt. 12, comma 2, e 14. Pag. 121



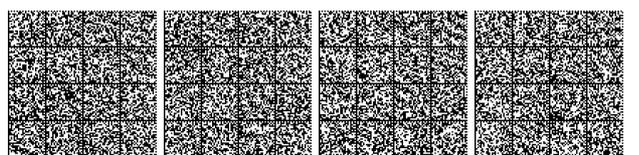
N. 69. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 giugno 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Piemonte - Istituzione dell'indicatore denominato Fattore famiglia - Previsione che il Fattore famiglia trova applicazione nell'ambito delle prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa - Criteri e modalità attuative.

– Legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia), artt. 3, comma 1, lettera a), e 4.

Pag. 122





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 194

Sentenza 20 giugno - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di diritto di asilo e protezione dello straniero - Soppressione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e contestuale revisione della disciplina dei casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo - Modalità di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale.

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) - convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132 - artt. 1, 12 e 13.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

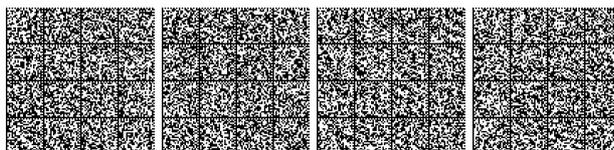
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 12 e 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, nonché dell'intero decreto-legge, promossi con ricorsi della Regione autonoma Sardegna e delle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Basilicata, Marche, Toscana e Calabria, notificati il 31 gennaio-4 febbraio, l'1-6 febbraio, il 29 gennaio, l'1-6 febbraio, il 31 gennaio-4 febbraio e l'1 febbraio 2019, depositati in cancelleria l'1, il 4, il 5, il 6 e l'8 febbraio 2019, iscritti rispettivamente ai numeri 9, 10, 11, 12, 13, 17 e 18 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 10, 11, 12 e 13, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

uditi nella camera di consiglio del 18 giugno 2019 e nell'udienza pubblica del 19 giugno 2019 i Giudici relatori Marta Cartabia, Daria de Pretis, Nicolò Zanon e Augusto Antonio Barbera;



uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione Umbria, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Stefano Grassi per la Regione Marche, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Giuseppe Naimo e Vincenzo Cannizzaro per la Regione Calabria e gli avvocati dello Stato Giuseppe Albenzio e Ilia Massarelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Umbria, con ricorso notificato il 31 gennaio-4 febbraio 2019 e depositato il 1° febbraio 2019 (reg. ric. n. 10 del 2019), ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, e tra queste gli artt. 1, 12 e 13.

In particolare, dell'art. 1 ha censurato: il comma 1, lettere *a), b), c), d), e), f), i), l), m), n)*, numero 2), *n-bis), o), p)*, e *q)*; il comma 2; il comma 3, lettera *a)*, numeri 1) e 2); il comma 6; il comma 7; il comma 8 e il comma 9.

Dell'art. 12 ha censurato tutte le disposizioni di cui si compone, a eccezione: del comma 1, lettere *a-bis)* e *a-ter)*; del comma 2, lettera *d)*, numero *1-bis)* e del comma 7.

Dell'art. 13, comma 1, ha censurato: la lettera *a)*, numero 2; la lettera *b)* e la lettera *c)*.

La Regione Umbria opera una ricostruzione del complessivo intervento normativo operato dal d.l. n. 113 del 2018 e, in via preliminare, si sofferma sull'incidenza «delle norme impugnate nelle attribuzioni costituzionali» della ricorrente, cui le prime arrecherebbero «un grave pregiudizio».

A tale proposito, la ricorrente ricorda che l'art. 117, secondo comma, lettere *b)* e *h)*, della Costituzione, ricomprende le materie «immigrazione» e «ordine pubblico e sicurezza» tra quelle assegnate alla competenza esclusiva dello Stato. Tuttavia, la stessa Costituzione, all'art. 118, terzo comma, riconoscerebbe esplicitamente l'esistenza di un profondo legame fra queste materie e quelle di competenza concorrente, affidate anche alla cura delle Regioni, tra le quali «tutela e sicurezza del lavoro», «istruzione», «tutela della salute», «previdenza complementare e integrativa», «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», tutte considerate rilevanti nel caso di specie.

La ricorrente sostiene che la Corte costituzionale, con riferimento alla materia «immigrazione», avrebbe riconosciuto la possibilità di interventi legislativi delle Regioni in ambiti diversi da quelli attinenti alle politiche di programmazione dei flussi d'ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, quali, ad esempio, il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni (sono citate le sentenze n. 299 e n. 134 del 2010). Le norme censurate coinvolgerebbero anche competenze che la Regione Umbria avrebbe già «puntualmente esercitato».

Infine, la ricorrente osserva che «i migranti, oltre che un onere per le Regioni (a causa dei servizi che esse devono erogare), sono per esse anche una risorsa, perché il loro apporto lavorativo è necessario per il buon funzionamento dei programmi di sviluppo regionali. Sottrarre queste risorse senza alcun coinvolgimento delle Regioni è dunque in sé violativo della loro sfera di autonomia».

Di qui, l'asserita legittimazione «alla contestazione delle disposizioni» impuginate.

1.1.- Quanto al merito delle censure, con specifico riferimento all'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018, la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 2, 3, 10, secondo e terzo comma, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.; degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 15, lettera *c)*, e 18 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta; dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, 10, comma 1, 17, 23 e 24 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, e agli artt. 2, 3 e 8 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.

Nel ricostruire la disciplina dell'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari, la ricorrente sottolinea in particolare che, prima dell'intervento del decreto-legge impugnato, l'art. 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello



straniero), stabiliva che «[i]l rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione». Con l'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018, l'inciso contenente la clausola di salvaguardia riferita ai «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» è stato soppresso, così come la prevista possibilità del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari da parte del questore.

A seguito della modifica normativa - prosegue la Regione - il generale permesso di soggiorno per motivi umanitari è stato sostituito da una pluralità di fattispecie tipizzate dallo stesso decreto-legge oggetto di censura, e il suo rilascio sarebbe ora consentito quando lo straniero «possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione» (art. 19, comma 1, del t.u. immigrazione); quando vi siano «fondati motivi» che egli possa «essere sottopost[o] a tortura» (art. 19, comma 1.1); per «cure mediche» (art. 19, comma 2, lettera d-bis); per «calamità» (art. 20-bis); per «atti di particolare valore civile» (art. 42-bis); per «protezione speciale» (art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato»).

Dal quadro normativo riportato dalla difesa regionale emergerebbe una situazione tale per cui gli stranieri, che prima avrebbero potuto godere del permesso di soggiorno per motivi umanitari, per effetto dell'intervento legislativo in esame risulterebbero irregolari qualora non si trovassero nelle condizioni di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, del novellato t.u. immigrazione o in quelle ulteriori per le quali il medesimo testo unico o il d.lgs. n. 25 del 2008 prevedono il rilascio di un permesso; detta irregolarità si estenderebbe anche a chi, già in possesso del permesso per motivi umanitari, ne subisca la revoca oppure non ne ottenga il rinnovo alla luce della novella legislativa, rispettivamente ai sensi dei commi 1 e 8 dell'impugnato art. 1.

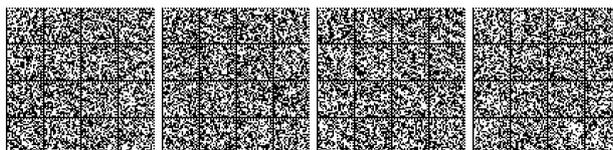
1.1.1.- Alla luce di quanto dedotto, la ricorrente assume che le norme censurate incidano illegittimamente, non solo sulle attribuzioni attinenti alla funzione legislativa ex art. 117, terzo comma, Cost., ma anche su quelle relative alle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., in quanto la Regione sarebbe costretta a rimodulare dette funzioni, tanto con riferimento alla loro disciplina, quanto al loro concreto esercizio, dovendo escludere dalla platea dei destinatari gli stranieri che, in virtù della nuova legislazione statale, non potranno più ottenere il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

1.1.2.- In secondo luogo, ad avviso della Regione Umbria, sarebbe violato l'art. 3 Cost. e con esso il legittimo affidamento dei privati: da un lato, quello dei titolari di un permesso di soggiorno ottenuto in virtù della precedente disciplina, dall'altro, quello di coloro che confidavano nel rilascio del permesso sempre alla luce della disciplina previgente.

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, quella della Corte europea dei diritti dell'uomo nonché quella della Corte costituzionale ammetterebbero l'incidenza su situazioni soggettive pregresse (cosiddetti diritti quesiti) solo a condizione che l'intervento legislativo sia necessario, proporzionato e motivato dal riferimento a interessi costituzionalmente meritevoli di protezione; condizioni che, tuttavia, non ricorrerebbero nella specie.

1.1.3.- In terzo luogo, sarebbero violati gli artt. 2 e 3 Cost. perché verrebbe operata un'irragionevole distinzione tra coloro che, a parità di condizioni di rilascio, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, non potranno più godere del permesso di soggiorno e coloro che invece potranno mantenerlo ugualmente alla luce delle sopravvenienze normative, distinzione tanto più irragionevole se si considera la sua ripercussione sul godimento delle prestazioni pubbliche.

La disparità di trattamento rilevarebbe anche sotto un altro profilo. Secondo la giurisprudenza civile e amministrativa, i requisiti per concedere il permesso di soggiorno per motivi umanitari riguarderebbero le speciali esigenze relative alla «tutela della famiglia e dei minori, ricongiungimento familiare, persecuzioni dovute a ragioni etniche, religiose o politiche» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 10 settembre 2008, n. 4317), nonché al «rischio effettivo di essere sottoposto a pena di morte, tortura o trattamenti inumani o degradanti» (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 24 marzo 2011, n. 6879). Poiché le fattispecie individuate dalla giurisprudenza non coinciderebbero integralmente con quelle tipizzate dal legislatore, distinguere coloro che versano in tali condizioni da coloro che presentano i requisiti per i nuovi «casi speciali» violerebbe il principio di uguaglianza, in quanto entrambi i gruppi ricomprenderebbero persone «vulnerabili» secondo la giurisprudenza della Corte EDU, per le quali lo Stato deve necessariamente apprestare misure volte a evitare che vengano sottoposte a trattamenti inumani e degradanti. Conseguentemente, sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost. «atteso che la giurisprudenza ora citata fa leva sull'art. 3 CEDU».



1.1.4.- Per la ricorrente, sarebbe altresì violato l'art. 10, terzo comma, Cost., che riconosce il diritto di asilo nel territorio nazionale allo straniero cui sia impedito nel proprio paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche. Il venir meno della formula «motivi umanitari» a fondamento del rilascio del permesso di soggiorno - che, si evidenzia nel ricorso, rispondeva alla necessità, imposta dall'art. 10, terzo comma, Cost., di approntare ai richiedenti asilo una tutela elastica, in quanto «consustanziale alla “configurazione ampia del diritto di asilo”», secondo le statuizioni della Corte di Cassazione, sezione prima civile, sentenza 23 febbraio 2018, n. 4455 - avrebbe fatto venir meno anche la pienezza della relativa tutela, ora relegata a singole fattispecie tipizzate, per ciò solo inidonee a realizzare le prescrizioni costituzionali.

1.1.5.- La norma impugnata contrasterebbe poi con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 15, lettera c), e 18 della direttiva 2011/95/UE, perché escluderebbe dal regime di protezione sussidiaria proprio le persone che, ove rientrassero nel paese di origine, verrebbero esposte alla «minaccia grave individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

1.1.6.- Le norme impugnate violerebbero inoltre gli artt. 2, 10, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 2, 3 e 8 CEDU, e agli artt. 6, 10, comma 1, 17, 23 e 24 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. L'allontanamento dal territorio italiano dei soggetti esclusi dal regime di protezione comprometterebbe irrimediabilmente il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU e agli artt. 17, 23 e 24 del Patto. A causa della povertà del paese di provenienza, poi, sarebbe a rischio anche la loro vita e sicurezza alimentare, in violazione degli artt. 2 e 3 CEDU e degli artt. 6 e 10, comma 1, del Patto. Ne deriverebbe l'ulteriore violazione dell'art. 2 Cost., perché verrebbero così compromessi i diritti inviolabili degli interessati.

1.1.7.- Da ultimo, secondo la Regione, le norme censurate inciderebbero sugli ambiti di autonomia finanziaria riservati alle Regioni ai sensi dell'art. 119 Cost. A tal proposito, la ricorrente osserva che ai sensi dell'art. 35, comma 3, del t.u. immigrazione «le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio» e i «programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva» sono in ogni caso «garantiti ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno»; gli oneri finanziari che ne derivano resterebbero comunque a carico delle Regioni, a fronte di un aumento del numero di stranieri irregolari presenti sul territorio e della corrispondente riduzione di una loro partecipazione alla spesa pubblica tramite il versamento di imposte e contributi.

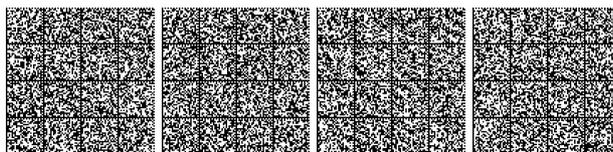
1.1.8.- Infine, la ricorrente formula una specifica censura con riguardo all'art. 1, comma 1, lettera f), del d.l. n. 113 del 2018, che, nel novellare l'art. 18-bis del t.u. immigrazione con l'inserimento del comma 1-bis, ha previsto l'accesso dei titolari di permesso di soggiorno «speciali» ai (soli) «servizi assistenziali» e di «studio». In tal modo, ad avviso della Regione, il legislatore statale avrebbe escluso i titolari di detto permesso dall'accesso a servizi sociali diversi da quelli espressamente indicati, così compromettendo manifestamente e illegittimamente le attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente, quali la «formazione professionale», la «promozione e organizzazione di attività culturali», nonché in quelle di competenza residuale come le «politiche abitative». Ne deriverebbe la violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma Cost., in quanto le disposizioni impugnate, sia «autoapplicative» che di dettaglio, non lascerebbero alcun margine di determinazione discrezionale alle Regioni nell'erogazione delle prestazioni assistenziali.

Per le stesse ragioni, risulterebbe violato anche l'art. 118 Cost., essendo sottratto alla Regione ogni spazio di esercizio delle proprie attribuzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente o residuale sopra indicate, con particolare riferimento al terzo comma dell'art. 118 Cost., in quanto la disciplina statale non avrebbe previsto alcun obbligo dello Stato di concertare con le Regioni le modalità di assistenza nei confronti dei richiedenti asilo e/o protezione internazionale, nonché nei confronti dei soggetti già riconosciuti titolari di «protezione umanitaria».

1.2.- Con specifico riferimento all'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018, la ricorrente ritiene le disposizioni impugnate contrastanti con gli artt. 2, 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 3 CEDU.

La ricorrente ricorda che il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (d'ora innanzi: SPRAR) è il servizio costituito dalla rete di centri di accoglienza gestiti dagli enti locali, che non si limitano ad accogliere i migranti, ma svolgono anche progetti e attività di istruzione, integrazione sociale, informazione, assistenza e orientamento nella costruzione di percorsi individuali e/o collettivi di inserimento socio-economico, sicché le funzioni dei centri SPRAR coinvolgerebbero ambiti attribuiti alle competenze concorrenti e residuali delle Regioni, come quelli del «diritto allo studio» o all'«assistenza sociale», nonché delle «politiche abitative».

Ciò posto, la Regione ricorrente evidenzia che le disposizioni censurate sono intervenute «sulla platea dei beneficiari dei servizi di accoglienza sul territorio che sono prestati dagli enti locali», in quanto tali servizi sono stati ora riservati ai soli titolari delle vigenti forme di protezione internazionale, ivi compresi i permessi speciali introdotti dallo stesso d.l. n. 113 del 2018, oltre che ai minori stranieri non accompagnati. Sono stati invece esclusi dalla possibilità di usufruire dei relativi servizi i richiedenti la protezione internazionale, oltre che i possessori dei precedenti permessi di soggiorno per motivi umanitari, oggi soppressi.



Per tale motivo, si è provveduto a ridenominare lo SPRAR in Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (d'ora in avanti: SIPROIMI).

Nel ricostruire la portata delle innovazioni introdotte dall'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018, la ricorrente sottolinea che quelle contenute nel comma 1 hanno modificato l'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1990, n. 39, nel senso, già innanzi descritto, di modificare il novero dei destinatari dei servizi territoriali di accoglienza.

Ricorda, ancora, che, con il comma 2 dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 sono state modificate tutte le disposizioni del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), nel senso di espungere i frammenti normativi che facevano riferimento ai richiedenti asilo in relazione alle strutture ex SPRAR, alle quali tali soggetti non hanno più accesso, essendo destinati ad essere ospitati solo nelle strutture governative disciplinate dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 142 del 2015.

Il comma 3 dell'art. 12 ha modificato il d.lgs. n. 25 del 2008, cancellando dai criteri che definiscono la competenza per territorio delle commissioni territoriali che esaminano le domande di protezione internazionale dei richiedenti asilo quello della collocazione nel centro ex SPRAR, inserendo disposizioni di coordinamento sui portatori di esigenze speciali.

Il comma 5 dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 prevede, con una norma transitoria, che i richiedenti asilo presenti nel sistema ex SPRAR alla data di entrata in vigore del decreto-legge, rimangano in accoglienza fino alla scadenza del progetto in corso, già finanziato.

Il successivo comma 5-*bis* prevede, invece, per i minori non accompagnati richiedenti asilo, che al compimento della maggiore età essi rimangano nel sistema SIPROIMI fino alla definizione della domanda di protezione internazionale.

Il comma 6, infine, detta un'ulteriore norma transitoria per i titolari della protezione umanitaria presenti nel sistema ex SPRAR, stabilendo che essi rimangano in accoglienza fino alla scadenza del periodo temporale previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del medesimo sistema di protezione, e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza.

Secondo la Regione Umbria, le disposizioni impugnate produrrebbero un aggravio dei servizi di integrazione e socio-assistenziali ordinari, dedicati alla generalità della popolazione residente, predisposti e finanziati dagli enti locali e dalle Regioni, rendendo «evidente» la lesione delle competenze legislative e amministrative regionali.

Sarebbe, infatti, impedito alla Regione di esercitare le proprie attribuzioni nelle materie di competenza concorrente «istruzione», «formazione professionale», «promozione e organizzazione di attività culturali», nonché nelle materie di competenza regionale residuale «servizi sociali», «assistenza sociale», «diritto allo studio», «politiche abitative», in quanto nei centri governativi, gestiti dall'amministrazione statale, non sarebbe previsto lo svolgimento di alcuna attività socio-assistenziale: tale circostanza renderebbe evidente «che le disposizioni in esame cancellano integralmente le competenze legislative regionali sopra indicate», perché tali disposizioni sarebbero «autoapplicative» e dettagliate, sicché non lascerebbero alla Regione «alcun margine di discrezionale determinazione nell'ottica di un adattamento alle specifiche esigenze della ricorrente», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

Risulterebbe, altresì, violato l'art. 118 Cost., in quanto alla Regione sarebbe «sottratto ogni spazio di esercizio delle sue attribuzioni amministrative nelle materie di competenza sopra indicate».

Sarebbe, infine, specificamente violato l'art. 118, terzo comma, Cost., in quanto la disciplina in esame non avrebbe previsto «l'obbligo dello Stato di concertare con le Regioni le modalità di assistenza nei confronti dei richiedenti asilo e/o protezione internazionale, nonché nei confronti dei soggetti già riconosciuti in stato di "protezione umanitaria"».

I medesimi parametri costituzionali sarebbero violati, in seguito all'espulsione dal sistema di accoglienza del titolare del precedente permesso di soggiorno per motivi umanitari senza alcuna verifica circa la capacità di sostentarsi, anche in riferimento: alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, ex art. 2 Cost., in quanto le norme impugnate comprometterebbero «il minimo di sostegno sociale dovuto a qualunque essere umano»; al principio di ragionevolezza, ex art. 3 Cost., in quanto le disposizioni censurate sarebbero irragionevoli, trattando allo stesso modo «situazioni personali anche assai differenziate»; al principio di buon andamento della P.A. ex art. 97 Cost., in quanto le norme impugnate vanificherebbero «gli sforzi (anche finanziari) sostenuti dagli enti coinvolti nel sistema Sprar», scaricando «il costo economico sociale del migrante sugli ordinari servizi socio-assistenziali approntati e finanziati dalle Regioni e dagli enti locali»; all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 3 CEDU, perché, a parere della ricorrente, costituirebbe «trattamento degradante» la cessazione dei servizi di accoglienza già avviati nei confronti di soggetti definiti «vulnerabili», quali sono i richiedenti asilo e, ancor più, coloro che avevano ottenuto il permesso di soggiorno per motivi umanitari secondo la previgente disciplina.



1.3.- Con specifico riferimento all'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, la Regione Umbria ha impugnato le seguenti disposizioni: comma 1, lettera *a*), numero 2), lettera *b*) e lettera *c*), in riferimento agli artt. 2, 3, 10, terzo comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.; all'art. 117, primo comma, Cost., anche in relazione all'art. 2, comma 1, del Protocollo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che riconosce taluni diritti e libertà diversi da quelli che figurano già nella convenzione e nel suo primo protocollo addizionale, adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963, e all'art. 12, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

1.3.1.- La Regione ricorrente precisa che l'art. 13, nella parte oggetto di impugnazione (ad esclusione quindi del comma 1, lettera *a*, numero 1), ha modificato gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 142 del 2015 e ne ha abrogato l'art. 5-*bis*.

In particolare, al comma 1 dell'art. 4 - secondo cui «[a] richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 35-*bis*, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25» - è stato aggiunto il seguente periodo (che non è oggetto dell'odierna impugnazione): «[i] permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *c*), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445» (art. 13, comma 1, lettera *a*, numero 1, del d.l. n. 113 del 2018).

Dopo il comma 1 dell'art. 4 del d.lgs. n. 142 del 2015 è stato aggiunto il comma 1-*bis*, del seguente tenore: «[i] permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» (art. 13, comma 1, lettera *a*, numero 2, del d.l. n. 113 del 2018).

è stato poi sostituito il comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. n. 142 del 2015, che oggi risulta così formulato: «[l]'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2». Al comma 4 dello stesso art. 5 sono state sostituite le parole «un luogo di residenza» con «un luogo di domicilio» (art. 13, comma 1, lettera *b*, del d.l. n. 113 del 2018).

Infine, l'art. 13, comma 1, lettera *c*), del d.l. n. 113 del 2018 ha disposto l'abrogazione dell'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015, il quale prevedeva: «1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente. 2. è fatto obbligo al responsabile della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti. 3. La comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato, fermo restando il diritto di essere nuovamente iscritto ai sensi del comma 1».

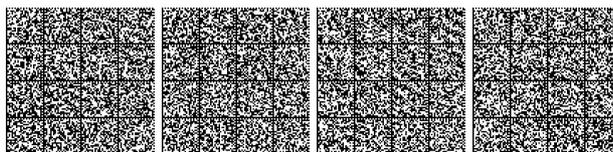
Secondo la ricorrente, dal combinato disposto delle norme sopra richiamate discenderebbe che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo costituisce un documento di riconoscimento ma non un titolo per l'iscrizione anagrafica, pertanto il titolare di permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale non potrà essere iscritto all'anagrafe dei residenti. Ciò nondimeno, il richiedente continuerà ad avere accesso ai «servizi» previsti dal d.lgs. n. 142 del 2015 e a quelli «comunque erogati sul territorio» nel luogo di domicilio.

Al riguardo, la difesa regionale rileva come la gran parte dei servizi previsti dal d.lgs. n. 142 del 2015 sia erogata attraverso il diretto coinvolgimento di Regioni ed enti locali e intersechi una pluralità di materie di competenza concorrente della Regione Umbria. Tra questi servizi, comunque garantiti ai richiedenti, sono richiamati: l'assistenza sanitaria (art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 142 del 2015); l'istruzione dei minori richiedenti protezione internazionale e dei minori figli di richiedenti protezione internazionale (art. 21, comma 2); la possibilità «di svolgere l'attività lavorativa» (art. 22, comma 1); la partecipazione «ad attività di utilità sociale» (art. 22-*bis*). Il riferimento a questi servizi confermerebbe, secondo la ricorrente, l'ammissibilità delle censure prospettate.

1.3.2.- Muovendo dalla prospettiva delle prerogative regionali asseritamente menomate, l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 violerebbe gli artt. 2, 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

La norma impugnata imporrebbe alle Regioni «alternativamente» di «escludere dall'erogazione di servizi e prestazioni i richiedenti asilo, in violazione dei principi dettati dallo stesso legislatore statale nel d.lgs. n. 142 del 2015», o di «modificare la corrispondente normativa regionale in modo da garantire - a spese delle Regioni medesime, s'intende - determinati servizi e prestazioni anche ai non iscritti all'anagrafe dei residenti».

Secondo la ricorrente, l'esito sarebbe, in entrambi le ipotesi, «paradossale» e in ogni caso «violativo» delle prerogative regionali garantite dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.



L'illegittimità della norma impugnata ridonderebbe anche in lesione dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost. e si porrebbe in contrasto con il principio di economicità dell'azione amministrativa, imposto dall'art. 97 Cost. Al riguardo, la Regione sarebbe tenuta a garantire anche ai richiedenti asilo i servizi erogati sul proprio territorio, ma - stante l'impossibilità della loro iscrizione all'anagrafe - non potrebbe considerarli «partecipi a pieno titolo, anche sotto il profilo dei doveri tributari, contributivi, etc., della sua comunità di residenti».

Sarebbe altresì violato l'art. 118 Cost. in considerazione del fatto che il divieto di iscrizione all'anagrafe inciderebbe sull'esercizio delle funzioni amministrative spettanti ai Comuni nelle materie di competenza regionale sopra menzionate.

1.3.3.- L'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 violerebbe, inoltre, gli artt. 3 e 10, terzo comma, Cost., in quanto il legislatore statale, impedendo l'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo, avrebbe riservato un trattamento diverso e deteriore a una particolare categoria di stranieri, dando vita a una discriminazione del tutto irragionevole fondata esclusivamente sul diverso tipo di permesso di soggiorno posseduto. Né potrebbe valere a giustificare siffatta differenza di trattamento «la precarietà del permesso di richiesta asilo», richiamata nella relazione di presentazione del disegno di legge di conversione del d.l. n. 113 del 2018. Al riguardo, la difesa regionale rileva come la durata semestrale sia prevista non solo per il permesso di soggiorno in questione ma anche per quello «per calamità» (art. 20-*bis* t.u. immigrazione) e per quello «per motivi di protezione sociale» (art. 18 t.u. immigrazione).

1.3.4.- La norma impugnata violerebbe, infine, gli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 2, comma 1, del Protocollo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 12, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili, poiché «l'irragionevole preclusione all'iscrizione anagrafica min[erebbe] irrimediabilmente anche le garanzie previste dalle fonti sovranazionali richiamate, gravemente compromettendo il diritto (garantito dagli artt. 2 e 3 Cost.) al riconoscimento pubblico del reale rapporto tra persona e territorio dello Stato».

1.4.- Da ultimo, la Regione Umbria prospetta, con riferimento alle disposizioni impugnate, anche la violazione dell'art. 77 Cost. e del principio di leale collaborazione.

1.4.1.- Ad avviso della ricorrente, le norme censurate, adottate tramite decreto-legge, sarebbero carenti dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. Detta carenza emergerebbe dalla apoditticità della relazione di accompagnamento alla legge di conversione, priva di motivazione in ordine alla situazione di fatto che avrebbe legittimato il Governo ad intervenire. In generale, le misure previste dall'atto legislativo sarebbero ordinamentali e di sistema, «per definizione estrane[e] all'ambito legittimamente regolabile con un decreto legge».

1.4.2.- Nel dettaglio, le disposizioni censurate sarebbero tutte eterogenee, riguardando una serie «nutritissima» di oggetti. Con riferimento all'art. 1, poi, la difesa regionale insiste sulla «natura meramente fittizia dell'invocazione delle esigenze di urgenza in ordine a questioni che non hanno nulla a che vedere con il fenomeno del contrasto all'immigrazione clandestina», cui accenna il preambolo. Inoltre, in relazione all'art. 12 del decreto-legge censurato, la Regione precisa come le funzioni dell'ex SPRAR siano «assai articolate», dunque «non disciplinabili in via di interventi di (asserita) necessità e urgenza». Le norme che hanno rivisto detto sistema non sarebbero di immediata applicabilità, prevedendosi l'ultrattività della precedente disciplina per le persone già collocate nei centri. Anche l'art. 13, relativo all'iscrizione anagrafica, sarebbe una misura ordinamentale incompatibile con l'atto fonte utilizzato.

1.5.- La Regione Umbria ritiene violato, inoltre, il principio di leale collaborazione, alla luce del suo mancato coinvolgimento durante l'*iter* legislativo di approvazione del decreto e nel corso della sua conversione in legge, nonostante l'incidenza dello stesso sulle prerogative regionali.

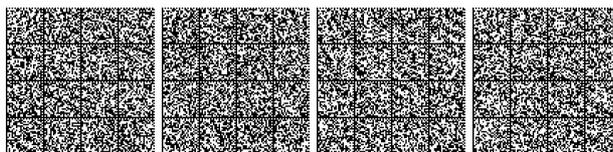
Laddove si ritenga che il principio di leale collaborazione non trovi applicazione in ordine all'esercizio della funzione legislativa, il vizio denunciato non verrebbe comunque meno, considerato che il coinvolgimento regionale non è stato previsto nemmeno per quegli atti di concreta amministrazione applicativi delle astratte previsioni del decreto-legge.

2.- La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 1°-6 febbraio 2019 e depositato il 4 febbraio 2019 (reg. ric. n. 11 del 2019), ha impugnato molteplici disposizioni del d.l. n. 113 del 2018, tra cui gli artt. 1, 12 e 13.

Dell'art. 1, in particolare, ha censurato: il comma 1, lettere *a)*, *b)*, *d)*, *f)*, numero 1), *i)*, numero 1), *h)*, *o)*, *p)*, numeri *l)* e 2); il comma 2, lettera *a)*; il comma 6, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*; il comma 7, lettere *a)* e *b)*; il comma 8 e il comma 9.

Dell'art. 12 ha impugnato: il comma 1, lettere *a)*, *a-bis)*, *a-ter)*, *b)*, *c)*, *d)*; il comma 2, lettere *a)*, numeri 1) e 2), *b)*, *c)*, *d)*, numeri 1) e 2), *f)*, numeri 1), 2) e 5), *g)*, numeri 1) e 2), *h)*, numeri 1) e 2), *h-bis)*, *l)*, *m)*; il comma 3, lettera *a)*; i commi 4, 5 e 6.

Dell'art. 13, comma 1, ha censurato: la lettera *a)*, numero 2); la lettera *b)*, numeri *l)* e 2); la lettera *c)*.



In ordine alla legittimazione della Regione all'impugnativa, a tutela delle attribuzioni proprie, unitamente a quelle degli enti locali, la ricorrente riconosce che le disposizioni censurate sono ascrivibili a competenze statali esclusive, quali «diritto di asilo» e «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.) nonché «immigrazione» (art. 117, secondo comma, lettera b, Cost.), ma premette di agire per salvaguardare l'esercizio di proprie competenze residuali, tra cui quelle in materia di assistenza sociale e formazione professionale (art. 117, quarto comma, Cost.), e di proprie competenze concorrenti, tra cui quelle relative alla tutela della salute, all'istruzione e alla tutela del lavoro (art. 117, terzo comma, Cost.).

Negli ambiti di propria competenza da ultimi richiamati, infatti, la Regione si troverebbe «condizionata [...] a rispettare e sviluppare le scelte contenute nella legislazione statale», di cui soprattutto al t.u. immigrazione e da quest'ultimo espressamente qualificata come normazione di principio per le Regioni (art. 1, comma 4).

Inoltre, secondo la ricorrente, la stessa giurisprudenza costituzionale imporrebbe allo Stato di esercitare le proprie competenze in materia di immigrazione e di condizione giuridica dello straniero in stretto coordinamento con le Regioni, in quanto l'intervento pubblico non potrebbe che riguardare anche ambiti - dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione - attribuiti alle competenze regionali, residuali o concorrenti.

Già sul piano del riparto costituzionale, osserva la ricorrente, la presenza di interessi e di competenze regionali anche all'interno della competenza esclusiva sulla immigrazione sarebbe oggetto di espresso riconoscimento nell'art. 118, terzo comma, Cost., a mente del quale «la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117».

Ciò posto, la ricorrente lamenta che lo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze, abbia dettato norme incostituzionali, che costringerebbero «l'azione regionale in una cornice normativa illegittima, condizionando e viziando conseguentemente gli stessi atti legislativi ed amministrativi adottati dall'ente regionale nel rispetto di quella cornice».

Tale lesione sarebbe evidente con riguardo alle disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018, che priverebbero i soggetti - oggi titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari - di specifici diritti, quali il godimento dell'assistenza sanitaria in condizione di parità con i cittadini italiani, il diritto allo studio, il diritto al lavoro e alla formazione professionale, in tal modo interferendo sulle funzioni attualmente svolte dalla Regione: le posizioni soggettive «eliminate» in capo alle persone titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari avrebbero, infatti, natura di «diritti o di interessi pretensivi conformati dalla legislazione regionale e azionabili, sulla base di tale legislazione, nei confronti della Regione, degli enti strumentali della Regione o degli enti locali».

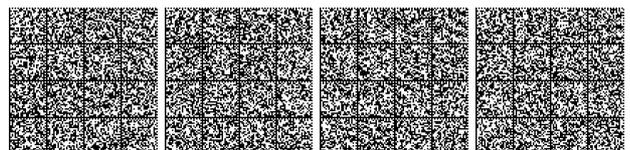
Con particolare riferimento all'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 sarebbe evidente l'interferenza con le funzioni attualmente svolte dalla Regione e quindi la lesione indiretta delle competenze di quest'ultima in tema di assistenza sociale e di quelle amministrative esercitate dai Comuni ai sensi degli artt. 5 e 118, primo comma, Cost.

Infine, in relazione all'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, concernente la residenza anagrafica, la preclusione, o comunque la limitazione della possibilità di ottenerla per i richiedenti asilo, farebbe sì che queste persone, legittimamente presenti sul territorio della Regione e dei suoi Comuni, si troverebbero «impedite» nel godimento di quei servizi per i quali proprio la residenza costituisce presupposto essenziale.

La Regione dichiara, inoltre, di agire - a ciò autorizzata dalla giurisprudenza costituzionale - anche a tutela delle attribuzioni degli enti locali, e segnatamente dei Comuni, che esercitano funzioni in materia di assistenza e di integrazione sociale dei richiedenti asilo e, in generale, degli stranieri, sicché anche gli enti locali avrebbero interesse «ad ottenere che le funzioni da essi esercitate per effetto di vincoli costituzionali [...] concretizzati da leggi regionali e statali, non siano guidate da leggi illegittime».

2.1.- Quanto al merito delle censure, con specifico riferimento all'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018, la ricorrente formula diversi motivi di ricorso, lamentando in via principale che l'avvenuta soppressione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e la sua sostituzione con ipotesi di permesso di soggiorno per «casi speciali» non sarebbe in grado di ricomprendere tutte le ipotesi di protezione risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato.

2.1.1.- Ad avviso della Regione, invero, la precedente clausola generale del permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione, in quanto clausola aperta ed elastica, non sarebbe sostituibile con la previsione di casi tassativi, i quali, in ragione della loro stessa struttura e conformazione, non potrebbero garantire la copertura dell'intera area di accoglienza dovuta in esecuzione di obblighi costituzionali o internazionali. Pertanto, la nuova disciplina contrasterebbe con gli artt. 2 e 3 Cost., in ragione della violazione dei principi di inviolabilità della persona umana nei suoi diritti fondamentali e nella sua dignità; con l'art. 10, secondo e terzo comma, Cost., atteso che gli obblighi interni e internazionali di protezione dello straniero risulterebbero inosservati; con l'art. 97 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione in ragione dell'avvenuta individuazione e distinzione, all'interno della popolazione regionale, di un gruppo di persone a condizione giuridica



irrimediabilmente degradata; con l'art. 117, primo comma, Cost., per il dichiarato intento del legislatore a non sentirsi vincolato all'adempimento degli obblighi costituzionali e internazionali; con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., perché l'intervento legislativo ridonderebbe sull'esercizio delle competenze regionali in materia di tutela della salute, del lavoro e della formazione professionale e dell'assistenza sociale.

2.1.2.- In via subordinata, la Regione Emilia-Romagna censura la nuova ipotesi di permesso di soggiorno per calamità, introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera *h*), del d.l. n. 113 del 2018, nella parte in cui limita la possibilità di rilascio di detto titolo ai soli casi in cui lo stato di calamità in cui versi il paese di origine dello straniero sia «contingente ed eccezionale». Tale limitazione, secondo la Regione, escluderebbe tutte le altre ipotesi in cui ricorrano ragioni diverse dalla prevista «calamità contingente ed eccezionale», che non rendono comunque possibile il rientro e la permanenza dello straniero in condizioni di sicurezza, ma sia in ogni caso doveroso il riconoscimento della protezione umanitaria per obbligo costituzionale o internazionale. Vi sarebbe pertanto una violazione degli artt. 2, 3, 10 e 117, primo comma, Cost., ridondante in lesione delle competenze regionali e comunali, garantite dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

2.1.3.- In terzo luogo, la Regione ravvisa un'ulteriore violazione degli artt. 3, 10, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui le disposizioni impugnate eliminano il riferimento a «motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», ove queste siano intese nel senso di precludere il rilascio del permesso di soggiorno in favore dei soggetti comunque meritevoli del titolo in esecuzione di obblighi internazionali e costituzionali, anche se non rientranti nelle circostanze specificamente previste dalle norme sui permessi per casi speciali, ma comunque collegati alla medesima area di protezione.

2.1.4.- La Regione Emilia-Romagna ritiene inoltre che l'abrogazione di ogni riferimento al permesso di soggiorno per motivi umanitari dal t.u. immigrazione privi i soggetti in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari di una serie di diritti civili o sociali, quali ad esempio il diritto alla formazione professionale, al lavoro, all'accesso alle prestazioni sanitarie in condizione di parità con i cittadini.

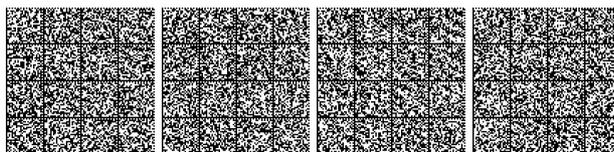
Sotto altro profilo, la ricorrente afferma che l'applicazione immediata delle disposizioni impugnate avrebbe l'effetto di sottrarre ai titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari ancora in corso di validità, una serie di facoltà e prestazioni erogate dalla Regione o dagli enti locali in materia di tutela del lavoro, di istruzione, di formazione e di avviamento professionale. Da tanto, la Regione ricorrente ricava l'illegittimità di tali norme per violazione degli artt. 2 e 3 Cost. in ragione della privazione di uno status legittimamente acquisito, con violazione del principio dell'affidamento e con incisione di diritti fondamentali della persona, quali il diritto al lavoro e alla formazione professionale di cui all'art. 35 Cost., il diritto all'istruzione ex art. 34 Cost. e il diritto alla salute presidiato dall'art. 32 Cost.

2.1.5.- In quinto luogo, la Regione Emilia-Romagna deduce altresì «la illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 8 e 9, per violazione degli artt. 2 e 10, terzo comma, dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della tutela dell'affidamento e per disparità di trattamento, nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento sanciti dal diritto europeo». In particolare, ad avviso della Regione ricorrente, il comma 8 sarebbe illegittimo perché non consentirebbe il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari in costanza delle condizioni che lo hanno reso giuridicamente dovuto, mentre il comma 9, a sua volta, sarebbe illegittimo laddove prevede il rilascio solo di un permesso per «casi speciali».

Dette disposizioni, laddove applicate retroattivamente nei confronti degli stranieri che avevano fatto ingresso nel territorio dello Stato prima del 5 ottobre 2018, contrasterebbero con gli artt. 2, 10, terzo comma, 3 (in relazione ai principi di affidamento e di certezza del diritto interno), 117, primo comma, Cost. (per violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto sanciti dal diritto europeo), trattandosi «di persone già presenti sul territorio regionale e quindi integrate nel sistema di assistenza e di protezione sociale apprestato dalla rete regionale, i quali per effetto della interpretazione qui contestata come incostituzionale ne verrebbero esclusi».

2.2.- Quanto all'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018, la ricorrente ritiene le impugnate disposizioni lesive degli artt. 2, 3, 4, 5, 11, 35, 97, 114, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Partendo dalla considerazione che l'intervento normativo mira a limitare l'accoglienza nel sistema SPRAR (rinominato SIPROIMI) ai soli titolari di protezione internazionale (compresa quella speciale, sostituitasi, in parte, a quella umanitaria precedentemente esistente) e ai minori stranieri non accompagnati, il ricorso è volto a contestare la legittimità costituzionale «della sottrazione agli enti territoriali dell'accoglienza ai richiedenti asilo e delle risorse destinate ad essa, in quanto tale sottrazione priva le Regioni e gli enti locali di una parte delle funzioni che ad essi spettano».



A tal fine, la ricorrente ricostruisce la disciplina previgente del sistema SPRAR, evidenziando, per quanto qui d'interesse, che esso è finanziato da un fondo nazionale alimentato anche da risorse messe a disposizione dell'Unione europea, da ultimo grazie al Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, n. 516 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.

Ricorda che gli enti locali predisponavano un sistema di seconda accoglienza che costituiva il passaggio successivo rispetto alla cosiddetta prima accoglienza, espletata dopo le operazioni di primo soccorso finalizzate a distinguere i richiedenti protezione dai cosiddetti migranti economici, questi ultimi non ammessi sul territorio nazionale.

La ricorrente illustra poi le modifiche apportate dal d.l. n. 113 del 2018, come convertito, con le quali sono state profondamente variate le norme fondamentali di disciplina dell'ex SPRAR contenute nell'art. 1-sexies del d.l. n. 416 del 1989 e nell'art. 14 del d.lgs. n. 142 del 2015 - nei sensi già descritti con riferimento al ricorso della Regione Umbria - introducendo anche una disciplina transitoria.

2.2.1.- Il primo motivo di ricorso investe specificamente l'art. 12, comma 1, lettere *a)*, *a-ter)*, *b)*, *c)*, *d)*; comma 2, lettere *a)*, numeri 1) e 2), *b)*, *c)*, *d)*, numeri 1) e 2), *f)*, numeri 1) e 5), *g)*, numeri 1) e 2), *h)*, numeri 1) e 2); comma 3, lettera *a)*; comma 4 del d.l. n. 113 del 2018.

Secondo la Regione Emilia-Romagna, l'accentramento in sedi e istituzioni statali delle funzioni di accoglienza dei richiedenti asilo comprometterebbe la facoltà delle Regioni di disciplinare - rispetto a soggetti che, in attesa di ulteriori decisioni, legittimamente permangono sul territorio - le forme dell'assistenza ai richiedenti asilo, ivi compresa l'istituzione di strutture idonee e l'individuazione delle funzioni degli enti locali nella materia, ulteriori rispetto a quelle individuate dallo Stato come funzioni fondamentali (tra cui il sistema locale dei servizi sociali).

La Regione e gli enti locali sarebbero perciò privati di funzioni (in materia di assistenza a una particolare categoria di persone, bisognose di accoglienza) di cui sono costituzionalmente titolari e che la ricorrente avrebbe già esercitato, peraltro attribuendo ai Comuni «rilevantissime funzioni» in materia di integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati.

Sarebbero, in tal modo, violati gli artt. 5, 114, 117, terzo e quarto comma e 118, primo comma, Cost., quest'ultimo, in particolare, perché le funzioni di seconda accoglienza ai richiedenti asilo erano correttamente allocate a livello comunale.

Ancora, la concentrazione delle funzioni di accoglienza per i richiedenti asilo nelle strutture governative sarebbe irragionevole e metterebbe a repentaglio basilari diritti riconosciuti dall'art. 2 Cost., per la prospettiva «di sicure violazioni dei diritti umani dei soggetti ospitati», essendo «notorio» che, nei centri statali, le condizioni di accoglienza sarebbero peggiori rispetto a quelle assicurate nelle strutture ex SPRAR, ponendosi al di sotto degli standard imposti dalle norme europee.

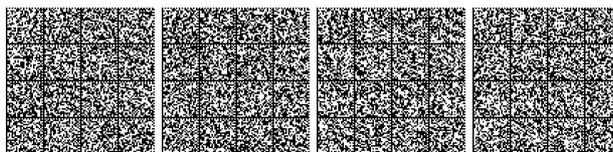
2.2.2.- Il secondo motivo di ricorso censura specificamente il comma 1, lettera *a-bis)*, e il comma 2, lettera *f)*, numero 2), dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018.

Tali disposizioni avrebbero riformulato la disciplina dei finanziamenti ai progetti di accoglienza nel sistema ex SPRAR, precludendo l'accesso degli enti locali al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, comprendente anche fondi di provenienza europea relativamente all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Inoltre, sarebbe stato ridotto il ruolo spettante alla Conferenza unificata, la quale, a fronte del precedente compito di interlocuzione nel momento dell'emanazione del decreto ministeriale di ripartizione dei fondi, oggi concorrerebbe solo al decreto ministeriale con il quale sono definiti i criteri e le modalità per la presentazione da parte degli enti locali delle domande di contributo per la realizzazione e la prosecuzione dei progetti finalizzati all'accoglienza dei soggetti ammessi al SIPROIMI.

In tal modo, sarebbero violati gli artt. 117 e 119 Cost. e 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 5, comma 1, lettera *b)*, del regolamento n. 516/2014/UE, in quanto, eliminando il canale di finanziamento per gli ex SPRAR relativamente all'accoglienza dei richiedenti protezione, gli enti locali sarebbero privati di qualunque via per accedere ai finanziamenti per tale tipologia di servizio, che pure sarebbero competenti - insieme alla Regione - a svolgere, nonché esclusi dai fondi europei.

Sarebbero altresì violati gli artt. 3, 97, 120 Cost. e il principio di leale collaborazione, per il ridimensionamento del ruolo assunto dalla Conferenza unificata.

2.2.3.- Il terzo motivo di ricorso colpisce specificamente il comma 2, lettera *h-bis)*, dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018.



La disposizione prevede, in relazione ai minori non accompagnati, che nel caso di indisponibilità di strutture governative, essi siano accolti temporaneamente dai Comuni in cui si trovano, ma «senza alcuna spesa o onere a carico del Comune interessato all'accoglienza».

La censura è avanzata in via cautelativa, ove la disposizione dovesse essere interpretata nel senso di limitare la possibilità dei Comuni, nell'esercizio di funzioni proprie, di finanziare liberamente le proprie attività. In tal caso, infatti, risulterebbe lesa, a parere della ricorrente, l'autonomia finanziaria degli enti locali, oltre che il principio di buon andamento dell'amministrazione, in violazione degli artt. 97, 118 e 119 Cost.

2.2.4.- Il quarto motivo di ricorso investe specificamente il comma 2, lettera *l*), dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018.

La norma abroga la disposizione che prevedeva la possibilità, per i richiedenti asilo che in precedenza usufruivano dei servizi SPRAR, di frequentare corsi di formazione professionale.

A parere della ricorrente, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in connessione con l'art. 35 Cost., ove interpretata nel senso di istituire un divieto in capo alla Regione e agli enti locali di organizzare attività di formazione professionale alle quali i richiedenti protezione internazionale possano partecipare.

2.2.5.- Il quinto motivo di ricorso censura specificamente il comma 2, lettera *m*), dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018.

La disposizione riserva ai già titolari di protezione internazionale l'impiego in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali, promosse dai prefetti, d'intesa con i Comuni e le Regioni.

Ove interpretata come un divieto rispetto alla possibilità, per Comuni e Regioni, di organizzare tali attività in relazione ai richiedenti asilo, violerebbe le competenze regionali in materia di formazione professionale e tutela del lavoro e, dunque, l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in connessione con gli artt. 4 e 35 Cost.

2.2.6.- Il sesto motivo di ricorso investe specificamente il comma 5 dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018.

La disposizione pone la scadenza del progetto quale limite alla permanenza in accoglienza negli ex SPRAR dei richiedenti asilo.

Secondo la ricorrente, sarebbero violati gli artt. 3, 11, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU in materia di tutela della vita privata e familiare, in quanto, in lesione del principio di ragionevolezza, si porrebbe in diretta violazione dei diritti dei soggetti in accoglienza, i quali da un giorno all'altro si ritroverebbero «privi di qualunque tipo di sostegno ed espulsi dal contesto di vita nel quale erano inseriti».

Sarebbe lesa, altresì, l'art. 117, terzo e quarto comma, nonché il principio di sussidiarietà di cui agli artt. 5, 114 e 118 Cost., che al terzo comma prevede forme di coordinamento proprio in materia di immigrazione, e ancora il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto la disposizione costringerebbe gli enti locali a espellere i richiedenti asilo dai propri centri, quand'anche le risorse economiche dell'ente oppure quelle fornite dalla Regione nell'ambito delle proprie competenze risultassero perfettamente sufficienti.

2.2.7.- Il settimo motivo di ricorso investe specificamente il comma 6 dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018.

La norma pone la scadenza del progetto quale limite alla permanenza in accoglienza negli ex SPRAR per i titolari di protezione umanitaria, oggi soppressa.

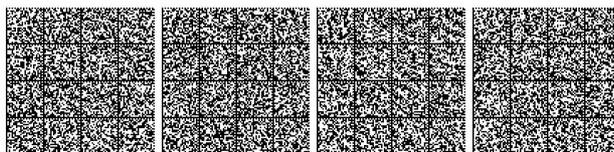
Secondo la ricorrente, tali soggetti sarebbero espulsi dal sistema dell'accoglienza, con conseguente aggravamento, senza ragione, delle condizioni di permanenza temporanea sul territorio.

Sarebbero, perciò, violati gli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU in materia di tutela della vita privata e familiare, in quanto, in lesione del principio di ragionevolezza, la disposizione impugnata si porrebbe in diretta violazione dei diritti dei soggetti in accoglienza, i quali da un giorno all'altro si ritroverebbero privi di qualunque tipo di sostegno ed espulsi dal contesto di vita nel quale erano inseriti.

2.3.- Con specifico riferimento all'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato le seguenti disposizioni: comma 1, lettera *a*), numero 2), lettera *b*) e lettera *c*), in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 32, 34, 35, 97, 117 e 118 Cost.

2.3.1.- La ricorrente, dopo aver illustrato il quadro normativo, afferma che con la norma impugnata è stata «dimezzata la funzione del [permesso di soggiorno per richiedente asilo] che vale ai fini del riconoscimento, ma non (più), invece, ai fini dell'iscrizione anagrafica presso il Comune».

La difesa regionale ricorda che la residenza è il luogo in cui la persona ha la dimora abituale (art. 43 del codice civile) e che, pertanto, essa corrisponde «ad una situazione di fatto». Rammenta, altresì, che la giurisprudenza di legittimità ha, da molti anni, riconosciuto che quello all'iscrizione anagrafica è «un diritto soggettivo perfetto» (è citata la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 19 giugno 2000, n. 449).



La ricorrente passa, poi, a esaminare due diverse interpretazioni delle disposizioni impugnate, entrambe comunque non esenti da profili di incostituzionalità.

Secondo una lettura radicale, le norme impugnate impedirebbero l'identificazione e la qualificazione dei richiedenti asilo come residenti. In tal caso, i richiedenti asilo sarebbero soggetti privi di residenza, non identificati nella comunità territoriale in cui si trovano; avrebbero soltanto un domicilio, cioè una sede di affari e interessi, «ma non un luogo nel quale essi, come persone, siano riconosciuti trovarsi abitualmente». In altre parole, le norme impugnate «creerebbero delle persone istituzionalmente di serie B, veri fantasmi sociali, privi persino del diritto di essere ufficialmente considerat[i] come residenti in un luogo», con evidente violazione sia dell'art. 2 Cost., sia del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., «nel senso più classico e primordiale del termine, con riferimento in questo caso alla discriminazione in base alle “condizioni personali e sociali”». Dal canto loro, le comunità interessate sarebbero private «della possibilità di riconoscere chi ne è di fatto parte stabile e conseguentemente della possibilità di utilizzare il luogo di residenza quale presupposto dell'esercizio delle loro funzioni sia normative che ancor più amministrative».

La ricorrente sostiene che quest'ultima considerazione «risolv[a] in radice anche il problema della ridondanza della questione di legittimità qui posta sulle funzioni regionali»; sarebbe dunque evidente «la violazione di tutte le disposizioni costituzionali che consentono e impongono tali attività di governo e di amministrazione», e in particolare degli artt. 5, 97, 117 e 118 Cost. e ancora prima dell'art. 3 Cost. «quale fondamento del principio di ragionevolezza».

In base alla seconda interpretazione, invece, le norme impugnate non sarebbero volte a privare alcuno del diritto alla residenza ma comporterebbero «“soltanto” l'impossibilità di utilizzare il permesso di soggiorno quale documento utile a determinare la residenza». Permarrebbero, dunque, la possibilità e il diritto di ottenere l'iscrizione anagrafica in base ad altri documenti idonei a provare «il fatto della residenza come dimora abituale». Analogamente resterebbe fermo il dovere delle autorità comunali di accertare lo stesso fatto della residenza, iscrivendo ogni residente nei registri dell'anagrafe. In base a questa diversa interpretazione, le disposizioni impugnate non creerebbero «una categoria di esseri umani privi del diritto e del dovere di essere riconosciuti quali residenti in un luogo», ma non sarebbero comunque esenti dalle censure di illegittimità costituzionale.

Le norme impugnate risulterebbero, infatti, «completamente irragionevoli» in quanto finirebbero con l'ostacolare, piuttosto che con il favorire, «il processo di accertamento della residenza», non potendo essere utilizzato il permesso di soggiorno al fine di ottenere l'iscrizione anagrafica. Parimenti irrazionale risulterebbe l'abrogazione dell'obbligo dei responsabili dei centri di accoglienza di comunicare i nominativi delle persone accolte ai fini dell'accertamento e dell'attestazione della loro residenza. Di qui deriverebbe la violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e del principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

2.3.2.- L'eliminazione dell'iscrizione anagrafica comporterebbe, inoltre, «conseguenze rilevanti» sull'attività svolta dai Comuni della Regione Emilia-Romagna e da quest'ultima. Infatti, l'amministrazione regionale e quella comunale organizzano i servizi inerenti alla sanità, all'istruzione e all'accesso all'impiego tramite l'iscrizione anagrafica. Pertanto, il divieto di iscrizione anagrafica renderebbe impossibile procedere alla programmazione dei servizi sociali. Verrebbero, inoltre, complicate le funzioni di monitoraggio della popolazione e della sicurezza locale, demandate agli enti comunali. Infine, la mancanza dell'iscrizione anagrafica arrecherebbe una lesione «a funzioni legislative già esercitate nella pienezza delle sue competenze da parte della Regione Emilia-Romagna».

2.3.3.- Oltre che «dal punto di vista degli enti», le norme impugnate risulterebbero irragionevoli anche se considerate «dalla prospettiva del richiedente». In proposito, la ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale nella quale si è affermato che «lo straniero è anche titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (è citata la sentenza n. 148 del 2008). Tra questi diritti rientra sicuramente il diritto alla salute (art. 32 Cost.), quello all'istruzione (art. 34 Cost.), quello al lavoro (art. 35 Cost.) e, in generale, tutti i diritti tutelati dall'art. 2 Cost.

L'impossibilità di iscrizione ai registri anagrafici renderebbe molto più difficoltoso l'esercizio di questi diritti e l'accesso ai servizi connessi, con conseguente violazione dei parametri costituzionali sopra indicati.

2.3.4.- Da ultimo, le norme impugnate sarebbero contraddittorie e generative di disparità di trattamento alla luce di quanto disposto dall'art. 6, comma 7, del t.u. immigrazione, secondo cui, tra l'altro, «[l]e iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione».

La disparità di trattamento risiederebbe nel fatto che il permesso di soggiorno per i richiedenti asilo è l'unico a non dare accesso all'iscrizione anagrafica e quindi, tra tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, i richiedenti asilo sarebbero i soli che non possono ottenere l'iscrizione anagrafica e che non possono beneficiare dei servizi connessi.

Sempre in relazione all'art. 6, comma 7, del t.u. immigrazione, vi sarebbero profili ulteriori di disparità. Infatti, il secondo periodo di questa disposizione stabilisce che «[i]n ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza». Pertanto,



mentre per i titolari della protezione internazionale (che hanno diritto all'iscrizione anagrafica) sarà rilevante la loro dimora abituale ex art. 6, comma 7, del t.u. immigrazione, la medesima situazione di fatto non potrà rilevare per i richiedenti asilo.

3.- La Regione Marche, con ricorso notificato il 1°-6 febbraio 2019 e depositato il 5 febbraio 2019 (reg. ric. n. 13 del 2019), ha impugnato l'intero testo del decreto-legge, nonché singole disposizioni del d.l. n. 118 del 2013, e tra queste, gli artt. 1, 12 e 13.

Dell'art. 1, in particolare, ha impugnato: il comma 1, lettera *b*), numero 2), lettere *e*), *f*), *g*), *h*), *i*), *o*) e *p*), numero 1); il comma 2 e il comma 8.

Dell'art. 12 ha impugnato: il comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*); il comma 2, lettere *f*), numero 1), *l*) e *m*).

Dell'art. 13, comma 1, ha censurato: le lettere *a*), numero 2), e *c*).

La ricorrente ricostruisce il complesso intervento normativo portato dal d.l. n. 113 del 2018, nei termini che si sono ampiamente in precedenza già illustrati, con riferimento ai ricorsi presentati dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna.

In ordine alla legittimazione della Regione all'impugnativa, a tutela delle attribuzioni proprie, unitamente a quelle degli enti locali, la ricorrente ricorda che il decreto-legge in esame inciderebbe sulle potestà normative, amministrative e organizzative nelle materie che l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. assegna alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

A queste ultime, infatti, la Costituzione affiderebbe la competenza a regolare e organizzare lo svolgimento di funzioni essenziali per la gestione del fenomeno migratorio, implicanti l'erogazione di molteplici servizi in favore della popolazione straniera stabilitasi nel proprio territorio. Verrebbero in rilievo, in particolare, i servizi per la tutela della salute, la tutela del lavoro e le politiche attive del lavoro, la formazione professionale, l'istruzione, l'assistenza sociale, l'edilizia residenziale pubblica e, in generale, i servizi riferiti a tutte le prestazioni volte a garantire l'inclusione e l'integrazione degli immigrati nel tessuto socio-economico regionale. Tutti settori di intervento rientranti, secondo la ricorrente, nelle materie di competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni e oggetto di una distribuzione multilivello - tra Stato, Regioni ed enti locali - delle corrispondenti funzioni amministrative (ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.).

La Regione Marche avrebbe esercitato le competenze sopra richiamate sia con atti legislativi sia con attività amministrative.

Secondo la ricorrente, le disposizioni del d.l. n. 113 del 2018 rischierebbero di «vanificare del tutto» gli interventi regionali volti a garantire l'ordinata gestione degli effetti, sul territorio e sulla convivenza sociale, dei fenomeni migratori, con conseguente grave pregiudizio per le Regioni e gli enti locali, chiamati a far fronte alle situazioni di disagio sociale ed economico, degrado urbano ed emarginazione che si verificherebbero laddove venissero meno le «misure di mitigazione».

In particolare, l'abrogazione dell'istituto generale del permesso di soggiorno per motivi umanitari determinerebbe il rischio concreto di un notevole incremento della popolazione straniera irregolarmente presente sul territorio nazionale, con conseguente preclusione dell'erogazione di tutti quei servizi a cui in precedenza i soggetti interessati avevano legittimamente accesso.

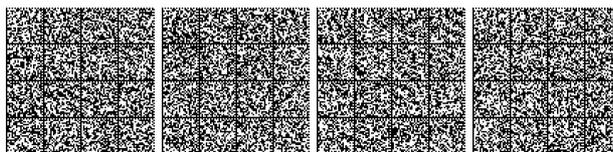
A seguito della riforma, i legislatori regionali sarebbero obbligati a introdurre modifiche rilevanti nella legislazione e nell'organizzazione amministrativa riferita all'erogazione dei servizi di accoglienza agli stranieri, «sostenendone i relativi costi (ivi compresa la perdita degli effetti positivi delle misure fin qui adottate)».

In quest'ottica, oltre alle competenze innanzi indicate, verrebbe in rilievo anche la competenza regionale residuale in materia di «polizia amministrativa locale», con particolare riguardo alla sicurezza urbana.

Per questi motivi, le modifiche introdotte dal cosiddetto decreto sicurezza presenterebbero molteplici profili di incostituzionalità ridondanti «senz'altro in lesione delle competenze costituzionali attribuite alla Regione e che quest'ultima ha fino a oggi concretamente esercitato con la sua attività legislativa e con l'organizzazione dei servizi predisposti a favore degli stranieri titolari dei relativi permessi di soggiorno».

3.1.- Quanto al merito dell'impugnativa, la Regione Marche prospetta, in primo luogo, l'illegittimità costituzionale dell'intero testo del d.l. n. 113 del 2018, per violazione dell'art. 77 Cost.

Ad avviso della ricorrente, mancherebbe nel preambolo un'adeguata motivazione in grado di giustificare l'ampiezza di una riforma ordinamentale realizzata tramite decretazione d'urgenza. Inoltre, il decreto-legge in esame avrebbe un contenuto eterogeneo, riguardando plurimi profili che spaziano dall'immigrazione alla protezione internazionale, dalla cittadinanza alla sicurezza, dal contrasto della criminalità organizzata all'organizzazione amministrativa dell'autorità nazionale e locale di pubblica sicurezza. Infine, l'immigrazione viene ritenuta, dalla Regione Marche, un fenomeno ormai ordinario, dinanzi al quale non potrebbero ricorrere i presupposti di straordinaria necessità e urgenza legittimanti l'intervento governativo.



3.2.- Quanto alle singole disposizioni impugnate, con particolare riguardo alle censure rivolte nei confronti dell'art. 1, la ricorrente deduce numerosi profili di incostituzionalità, articolandoli in tre motivi di ricorso.

3.2.1.- Con il primo motivo, la Regione censura il combinato disposto di cui all'art. 1, comma 1, lettera *b*), numero 2), comma 2 e comma 8, nonché il comma 1, lettere *e*), *f*), *g*), *h*), *i*), *o*), *p*), numero 1), di detto articolo, per violazione, diretta e indiretta, di diversi parametri costituzionali.

Per effetto delle disposizioni sopra indicate, il ridimensionamento della tutela umanitaria riguarderebbe non solo i richiedenti detta protezione dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, ma anche i titolari del "vecchio" permesso di soggiorno che, pur a condizioni invariate, non potranno più ottenerne il rinnovo e per i quali dovrà invece valutarne la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del t.u. immigrazione o la ricorrenza dei «casi speciali». Di qui, l'asserito contrasto con l'art. 2 Cost. e il connesso principio di dignità umana, poiché la novella legislativa escluderebbe dal regime di protezione internazionale soggetti che, costretti a rientrare nel proprio paese d'origine, si vedrebbero lesi nel godimento di diritti fondamentali che concorrono a qualificare la dignità dell'uomo in quanto tale.

Sarebbero altresì violati gli artt. 2 e 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevole lesione della posizione acquisita dagli stranieri in virtù della previgente disciplina e che, senza adeguata normativa transitoria, si ritroverebbero in condizione di irregolarità. Vi sarebbe inoltre una disparità di trattamento tra coloro i quali, a parità di condizioni di rilascio, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, non potranno più godere del permesso di soggiorno e coloro che potranno mantenerlo, con conseguente discriminazione sul piano del godimento dei diritti e delle prestazioni collegate.

Violato sarebbe poi l'art. 10, terzo comma, Cost., perché la normativa impugnata escluderebbe soggetti che, secondo la giurisprudenza di legittimità, sono titolari del diritto di asilo riconosciuto dalla citata disposizione costituzionale.

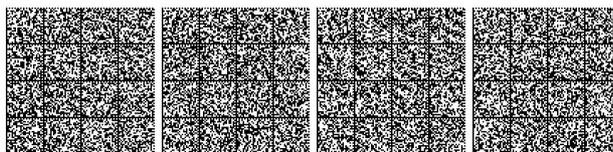
Secondo la Regione, poi, le disposizioni impugnate contrasterebbero anche con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in riferimento agli artt. 15, lettera *c*) e 18 della direttiva 2011/95/UE, perché sarebbero esclusi dal regime di protezione ivi disciplinato soggetti che invece avrebbero diritto alla protezione sussidiaria, in quanto esposti, in caso di rimpatrio, alla «minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

Parimenti, in violazione degli artt. 10, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 6, 10, comma 1, 17, 23 e 24 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e agli artt. 2, 3 e 8 CEDU, sarebbero esclusi dal regime di protezione ivi disciplinato soggetti esposti a un serio rischio per la propria vita e sicurezza alimentare, nonché per il loro diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare.

Ad avviso della Regione Marche, gli evidenziati profili di incostituzionalità sarebbero ancora più gravi in considerazione del fatto che la novella legislativa interviene su un sistema di protezione internazionale «attuato per dare seguito necessario ai principi di cui all'art. 10 Cost. Si deve, infatti considerare che le disposizioni impugnate nel presente ricorso abrogano una disciplina "costituzionalmente obbligatoria", in quanto sistema normativo che, anche nell'interpretazione giurisprudenziale, ha avuto la funzione di rendere effettivi i diritti fondamentali della persona». Pertanto, si tratterebbe di norme che, una volta venute a esistenza, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale (è citata la sentenza n. 49 del 2000), possono essere oggetto di modifica legislativa, ma non di abrogazione pura e semplice, «così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale delle cui attuazione costituiscono strumento».

Le disposizioni impugnate, in quanto incostituzionali, inciderebbero illegittimamente sulle attribuzioni legislative regionali riguardanti i servizi erogati in favore degli stranieri in materia di tutela della salute, istruzione, formazione professionale, governo del territorio, ex art. 117, terzo comma Cost., nonché su quelle concernenti i servizi erogati in materia di assistenza sociale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. e sulle relative funzioni amministrative ex art. 118 Cost., con la conseguente necessità di rimodulazione delle stesse funzioni, così da escludere gli stranieri non più qualificabili come «regolarmente soggiornanti» dal godimento delle prestazioni concernenti i servizi sopra elencati, essenziali per la corretta gestione degli effetti sociali e territoriali del fenomeno migratorio.

La Regione ricorrente ritiene dunque evidente la ridondanza dei denunciati profili di incostituzionalità nella lesione delle attribuzioni regionali, che si concretizzerebbe proprio laddove le norme adottate dal legislatore nazionale - nel caso di specie, ritenute dalla ricorrente espressione della competenza esclusiva statale in materia di «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea», nonché di «immigrazione» - pur non contrastando con le regole costituzionali in tema di riparto di competenze tra Stato ed enti territoriali, nondimeno obblighino le Regioni, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, a conformarsi a una disciplina legislativa incostituzionale sotto altri profili (richiama, a tal fine, la sentenza n. 145 del 2016). Ciò accadrebbe nel caso in esame, poiché le norme impugnate vincolerebbero illegittimamente le Regioni nella regolamentazione ed erogazione dei servizi di accoglienza in favore degli stranieri, come quello sanitario e quello concernente l'istruzione superiore e la formazione professionale, per i quali alla Regione sarebbe preclusa la determinazione autonoma del volume e delle modalità organizzative delle prestazioni.



La Regione ricorrente ricorda che a essa spetta la facoltà di approvare norme di maggior favore nei confronti degli stranieri nelle materie di propria competenza, alla luce delle direttive europee che riconoscono al legislatore nazionale la possibilità di introdurre disposizioni più favorevoli (ricorda, a tal fine, l'art. 2 della direttiva 2011/95/UE e l'art. 4 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) e del potere di concorrere all'attuazione del diritto europeo attribuitole dall'art. 117, quinto comma, Cost. L'esercizio di detta facoltà, ad avviso della ricorrente, verrebbe precluso dalla riduzione del novero dei soggetti ammessi a fruire dei servizi assistenziali, operata a livello statale.

Infine, la Regione afferma che la normativa statale, «in quanto illegittima costituzionalmente, incide negativamente anche sull'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost.», con particolare riguardo a quella in materia sanitaria, tenuto conto che gli oneri delle prestazioni indicate all'art. 35, comma 3, lettere *a), b), c), d) e)*, del t.u. immigrazione, spettanti alle Regioni, aumenteranno in ragione dell'aumento del numero degli stranieri irregolari, analogamente a quanto accadrà per gli oneri da sostenere per i servizi sociali e assistenziali per la formazione professionale e l'edilizia residenziale pubblica.

3.2.2.- Con un secondo motivo di ricorso, la Regione Marche censura l'art. 1, comma 1, lettere *e), f)*, numeri 1) e 2), *g), h), i)*, numeri 1) e 2), del d.l. n. 113 del 2018, nella parte in cui, modificando i permessi di soggiorno umanitari di cui agli artt. 18, comma 2, *18-bis*, comma 1, e 22, comma *12-quater*, del t.u. immigrazione, e prevedendo ulteriori ipotesi di permesso di soggiorno tipiche con durate e disciplina differenziate, non sarebbe in grado di ricomprendere, nel proprio campo di applicazione, tutte le manifestazioni del diritto di alloggio e del diritto alla formazione che richiedono il possesso di un titolo di permanenza nel territorio nazionale «almeno biennale» (mentre i casi tipici hanno durata più esigua). Ciò determinerebbe, per la ricorrente, una violazione degli artt. 2 e 3 Cost., con riguardo agli stranieri titolari del permesso di soggiorno di cui all'art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008.

Tale illegittimità si risolverebbe altresì in lesione indiretta delle attribuzioni regionali relative alle materie cui si riferiscono i diritti non contemplati dalle norme impugnate (ovvero, «formazione professionale», «tutela del lavoro», «assistenza sociale», «edilizia residenziale pubblica»), di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché delle relative competenze amministrative spettanti alla Regione in base all'art. 118, primo comma, Cost.

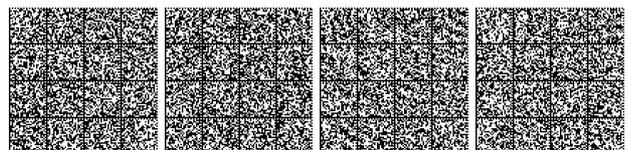
Inoltre, la normativa statale inciderebbe negativamente anche sull'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost., per le medesime ragioni già illustrate con riferimento ai ricorsi di Umbria ed Emilia-Romagna.

3.2.3.- Infine, con un diverso motivo, la Regione censura il combinato disposto dell'art. 1, comma 1, lettera *g)*, del d.l. n. 113 del 2018, con il comma 2 del medesimo articolo, per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., in quanto lo speciale permesso di soggiorno per cure mediche, introdotto dalle norme impugnate, non potrebbe essere rilasciato a chi versi in una situazione di salute grave «ma non di particolare o eccezionale gravità», con conseguente lesione indiretta delle attribuzioni regionali relative alla materia «tutela della salute», nonché delle rispettive competenze amministrative, atteso che la Regione sarebbe costretta a negare i servizi essenziali alla persona agli stranieri che, pur versando in gravi situazioni di salute, non rientrino nel campo di operatività di cui al comma 1, lettera *g)*, dell'art. 1.

3.3.- Quanto all'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018, esso è censurato nelle parti in cui ha escluso la possibilità che la rete ex SPRAR eroghi i servizi di accoglienza ai soggetti che hanno formulato richiesta di protezione internazionale, ma sono ancora in attesa del pronunciamento dell'autorità amministrativa sulla richiesta medesima.

La ricorrente ritiene le elencate disposizioni lesive degli artt. 2, 3, 10, secondo e terzo comma, 11, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento alla direttiva 2103/33/UE, con conseguente lesione indiretta delle attribuzioni legislative in materia di «tutela della salute», «tutela del lavoro», «istruzione», «formazione professionale», «governo del territorio», con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, «assistenza sociale», nonché delle relative funzioni amministrative, che gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., riconoscono alla Regione, nonché per lesione indiretta dell'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost. e per lesione indiretta delle attribuzioni che l'art. 118 Cost., anche in relazione agli artt. 114 e 117, sesto comma, Cost., riconosce in favore dei Comuni, in riferimento alle indicate materie di competenza legislativa regionale.

Ricorda che la direttiva 2013/33/UE, in particolare con i considerando n. 26 e n. 27, stabilisce l'opportunità di incoraggiare un appropriato coordinamento tra le autorità competenti per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti, e di promuovere, per questo, «relazioni armoniose» tra le comunità locali e i centri di accoglienza, evidenziando la centralità degli enti territoriali nella gestione del fenomeno migratorio. Del resto, ricorda ancora la ricorrente, le norme costituzionali prescrivono che lo svolgimento delle funzioni e dei servizi pubblici avvenga al livello più vicino possibile rispetto al destinatario della funzione o del servizio medesimi, salvo che per ragioni di differenziazione, sussidiarietà e adeguatezza risulti necessario lo svolgimento di tali attività a un livello organizzativo superiore (art. 118 Cost.).



Le disposizioni impugnate avrebbero, invece, «radicalmente precluso» alle Regioni e agli enti locali di esercitare le proprie competenze costituzionalmente garantite nel settore dei servizi di accoglienza in favore degli stranieri richiedenti asilo, sopprimendo drasticamente la rete di interventi precedentemente garantiti a tali soggetti dal sistema SPRAR e conseguentemente accentrando in capo allo Stato le relative competenze.

Ancora, secondo la Regione Marche, i richiedenti asilo, per i quali - in attuazione dell'art. 8 della direttiva 2013/33/UE - non è prevista alcuna limitazione della libertà di circolazione nell'attesa della definizione della loro domanda di protezione, sarebbero liberi di stabilirsi nel territorio regionale e ciò «imporrà agli enti territoriali di attuare misure volte a garantire la salute pubblica e la sicurezza locale», oltre che il decoro urbano e l'ordine pubblico, in ciò impediti dalle disposizioni impugnate, che li priverebbero delle risorse finanziarie del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, sicché ogni misura di sostegno agli stranieri dovrà essere attuata dalle amministrazioni locali mediante impiego di risorse proprie, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost.

Secondo la ricorrente, inoltre, l'esclusione della possibilità di ricomprendere i richiedenti asilo in programmi di formazione professionale volti all'inserimento lavorativo e di impiego in lavori socialmente utili contrasterebbe con le norme della citata direttiva 2013/33/UE: sarebbero, così, violati gli artt. 2, 3, 10, secondo e terzo comma, 11 e 117, primo comma, Cost., con incisione sulle competenze spettanti, in materia di accoglienza degli stranieri, alle Regioni e ai Comuni, «costretti ad adeguarsi a una normativa incostituzionale e, dunque, a negare» tali provvidenze ai richiedenti.

3.4.- Con specifico riferimento all'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, la Regione Marche ha promosso questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui al comma 1, lettera *a*), numero 2), e lettera *c*), in riferimento agli artt. 3, 10, terzo comma, 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost.; all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, del Protocollo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e all'art. 12, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici; agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2013/33/UE.

La ricorrente sottolinea, preliminarmente, come la residenza rappresenti «il principale criterio di collegamento tra cittadino e territorio, con rilevanti implicazioni sulla platea dei potenziali beneficiari di misure socio-assistenziali, nonché di quelle rivolte a favorire l'autonomia del cittadino».

3.4.1.- In particolare, la difesa regionale ritiene che la disposizione di cui all'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), «per la parte in cui si debba intendere nel senso di vietare e dunque escludere l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo», si ponga in contrasto con vari parametri costituzionali.

Innanzitutto, sarebbero violati gli artt. 3 e 10, terzo comma, Cost., in quanto si realizzerebbe «una irragionevole e sproporzionata disparità di trattamento rispetto ad altri stranieri in condizioni del tutto analoghe», quali i titolari di permessi speciali previsti dall'art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008 e dallo stesso d.l. n. 113 del 2018.

Sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, del Protocollo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e all'art. 12, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Alla luce delle citate norme internazionali, infatti, i richiedenti asilo, che sono titolari di un diritto all'ingresso nel territorio dello Stato e che quindi si trovano legalmente nel territorio italiano, avrebbero il diritto di fissare all'interno di tale territorio la propria residenza.

Ulteriori ragioni di incostituzionalità sarebbero rinvenibili nella violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2013/33/UE, nella parte in cui quest'ultima riconosce al richiedente asilo il diritto di fruire delle condizioni di accoglienza concernenti la scolarizzazione e l'istruzione dei minori (art. 14 della direttiva), l'accesso al mercato del lavoro (art. 15), la formazione professionale (art. 16), l'assistenza sanitaria e l'alloggio (artt. 17, 18 e 19).

3.4.2.- La ricorrente aggiunge che l'interpretazione dell'impugnato art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), nel senso di precludere l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, inciderebbe senz'altro sulle attribuzioni regionali, legislative e amministrative, in materia di tutela della salute, di tutela del lavoro, di istruzione, di formazione professionale, di governo del territorio con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, e di assistenza sociale (artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.). La denunciata lesione delle attribuzioni regionali deriverebbe dal fatto che l'iscrizione anagrafica costituisce il presupposto necessario per l'accesso ai servizi e alle prestazioni concernenti le anzidette materie; inoltre, la norma impugnata imporrebbe alla Regione di modificare la propria legislazione vigente.

Le lesioni delle attribuzioni delle Regioni ridonderebbero anche in una lesione delle competenze amministrative spettanti ai Comuni quanto alla tenuta e alla gestione dei registri anagrafici della popolazione residente sul territorio (artt. 114 e 118 Cost.).

3.4.3.- La norma di cui art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), impedirebbe, inoltre, ai Comuni di erogare ai richiedenti asilo molteplici servizi essenziali per garantire la loro integrazione socio-economica. Al riguardo, la difesa regionale ricorda che l'iscrizione anagrafica costituisce il presupposto per l'accesso all'assistenza sociale, per la con-



cessione di sussidi e agevolazioni basati sulle condizioni di reddito, per la priorità di accesso ai servizi, per l'applicazione di tariffe inferiori a quelle massime, per la concessione di contributi a parziale o totale copertura delle rette, per l'esenzione della contribuzione al costo dei servizi e per usufruire del reddito di inclusione.

Inoltre, la mancata iscrizione anagrafica inciderebbe sulle politiche attive del lavoro e, in particolare, sulla possibilità per lo straniero di ottenere il riconoscimento dello stato di disoccupazione ai sensi del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183). A sua volta, l'assenza dello stato di disoccupazione precluderebbe l'accesso a tutti i servizi di politica attiva del lavoro finanziati dal Fondo Sociale Europeo.

A quanto detto, la difesa regionale aggiunge l'irragionevolezza del sistema normativo derivante dall'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, posto che, da un lato, le norme vigenti riconoscono ai richiedenti asilo il diritto a un alloggio (art. 18 della direttiva 2013/33/UE), mentre, dall'altro lato, la norma impugnata nega agli stessi soggetti la possibilità di ottenere l'iscrizione anagrafica. In questo modo sarebbe inciso anche il buon andamento nell'esercizio delle funzioni dei singoli Comuni, i quali, per svolgere i loro compiti, necessitano di conoscere esattamente il numero dei soggetti stabilmente presenti nel proprio territorio.

Infine, la norma impugnata inciderebbe anche sull'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost., «particolarmente sotto il profilo dell'autonomia di spesa in relazione ai servizi erogati per l'integrazione degli immigrati».

4.- La Regione Toscana, con ricorso notificato il 31 gennaio-4 febbraio 2019 e depositato il 6 febbraio 2019 (reg. ric. n. 17 del 2019), ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *f*), e comma 8, nonché l'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, per violazione degli artt. 2, 3, 10, 32, 97, 117 primo, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

4.1.- La Regione evidenzia come le suddette norme incidano su molteplici attribuzioni costituzionali della stessa e che numerosi Comuni toscani hanno altresì chiesto alla medesima di far valere anche la lesione delle attribuzioni degli enti locali, in ragione della «stretta connessione - in particolare nelle materie dell'assistenza sociale, dell'istruzione e dell'edilizia residenziale pubblica - tra le attribuzioni costituzionali regionali e quelle delle autonomie locali, la quale «consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali»» (vengono citate le sentenze n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

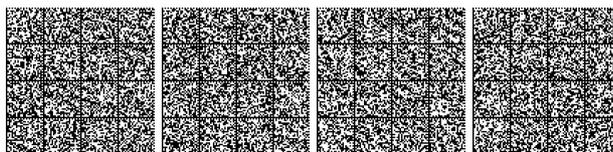
4.1.1.- Con il primo motivo di ricorso, la Regione censura, in particolare, l'illegittimità costituzionale del comma 1, lettera *b*), e del comma 8, dell'impugnato art. 1, per violazione degli artt. 2, 3, 10, 32, 117, primo comma, Cost., nella parte in cui, eliminando l'istituto del generale permesso di soggiorno per motivi umanitari e individuando solo ipotesi tipiche e tassative di permesso di soggiorno, determinerebbero un significativo numero di stranieri irregolari, così causando «una lesione indiretta sulle attribuzioni legislative e amministrative regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in materia di tutela della salute, istruzione, politiche attive del lavoro, assistenza sociale, servizi sociali e formazione professionale».

Secondo la ricorrente, la legislazione e la programmazione regionale che, fino a ora, hanno disciplinato e previsto molteplici misure e interventi in favore dell'integrazione e inclusione sociale dei titolari di permessi di soggiorno umanitario sarebbero fortemente incise dalla novella legislativa, costringendo il legislatore regionale ad adeguarsi alle nuove previsioni. Evidenzia altresì come i nuovi permessi speciali, tipizzati dal decreto-legge, abbiano una durata ridotta a un anno, se non addirittura inferiore, così di fatto escludendo i titolari di detti permessi da alcune prestazioni invece finora erogate (assistenza sociale, accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica o l'iscrizione al servizio sanitario nazionale).

Quanto sopra detto provverebbe, a dire della Regione, la rilevanza e l'intreccio con materie di sicura competenza regionale, sia concorrente che residuale, come altresì riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (di cui ricorda le sentenze n. 61 del 2011, n. 299 e n. 269 del 2010, n. 156 del 2006 e n. 300 del 2005).

Le disposizioni impuginate, quindi, vanificherebbero la legislazione regionale e gli interventi che, sulla base di questa, sono stati programmati ed erogati, con conseguente lesione delle attribuzioni costituzionali nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché delle relative funzioni amministrative spettanti ai sensi dell'art. 118 Cost. La Regione sarebbe infatti costretta a rimodulare dette funzioni con esclusione di soggetti «fino a ieri pienamente regolari e fruitori di politiche regionali volte a favorirne l'inclusione sociale, i quali sono divenuti o sono destinati a divenire inesorabilmente irregolari».

Per gli stessi motivi, anche il comma 8 dell'art. 1 - che regola la disciplina transitoria dei permessi umanitari già riconosciuti, stabilendo che alla scadenza potrà essere rilasciato un permesso di soggiorno speciale di durata annuale, rinnovabile, ma non convertibile in permesso per motivi di lavoro - risulterebbe costituzionalmente illegittimo, giacché non permetterebbe al titolare di un permesso di soggiorno per motivi umanitari in corso di validità di ottenerne il rinnovo a condizioni di rilascio invariate.



Ad avviso della Regione, il permesso di soggiorno per motivi umanitari, rilasciabile ai sensi dell'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione nel testo previgente, trovava fondamento negli artt. 2, 3 e 10 Cost., perché consentiva di riconoscere a tutte le persone i diritti inviolabili dell'uomo nel rispetto del dovere di solidarietà, nonché di evitare discriminazioni arbitrarie e irragionevoli (la ricorrente ricorda, a tal fine, la sentenza n. 381 del 1999 in merito a «seri motivi umanitari»).

Tale permesso umanitario sarebbe altresì lo strumento per attuare il diritto di asilo costituzionalmente garantito dall'art. 10, terzo comma, Cost., e darebbe piena attuazione a norme internazionali convenzionali ed europee (artt. 3 e 8 CEDU).

In ragione dei vincoli previsti negli artt. 10, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost., secondo la ricostruzione operata dalla Regione ricorrente, non sarebbe pertanto possibile, per il legislatore nazionale, abrogare l'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari sostituendolo con altri che non garantiscano più un'attuazione completa ed esaustiva ai suddetti parametri. Trattasi, per la Regione, di «leggi costituzionalmente obbligatorie» che possono essere modificate o sostituite, ma «senza arretramenti delle tutele».

Da quanto detto, discenderebbe inoltre la violazione dell'art. 32 Cost. per le restrizioni all'iscrizione al Servizio sanitario regionale.

La ricorrente ritiene che la violazione degli artt. 2, 3 e 10 Cost. sia ancora più accentuata dalla considerazione del particolare impatto delle norme impugnate sui minori stranieri non accompagnati, i quali non potrebbero più beneficiare di un permesso di soggiorno di due anni rinnovabile e convertibile al raggiungimento dei 18 anni o allorché risultino essere in affidamento ai servizi sociali.

Per le considerazioni svolte, la Regione ritiene che le norme impugnate incidano sulle materie della «tutela della salute», dell'«istruzione», delle «politiche attive del lavoro», dell'«assistenza sociale» e dei «servizi sociali», della «formazione professionale» e dunque sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché sulle relative funzioni amministrative spettanti agli enti regionali e locali ex art. 118 Cost. Detta incidenza determinerebbe che stranieri oggi regolari e fruitori degli interventi e delle misure che la Regione Toscana ha attuato sul proprio territorio nelle materie sopra elencate, diverranno irregolari «senza che sia reale [...] la possibilità della loro espulsione», con l'effetto di comportare alcuni obblighi conformativi sulle attribuzioni regionali.

4.1.2.- Con un secondo motivo di ricorso, la Regione Toscana denuncia poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), del d.l. n. 113 del 2018 per violazione degli artt. 2 e 3 Cost., nella parte in cui, nel consentire l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico ai titolari del permesso di soggiorno speciale per stranieri vittime di violenza domestica (art. 18-*bis* del t.u. immigrazione), lascerebbe fuori dal suo campo applicativo il diritto all'alloggio e alla formazione, così incidendo sulla competenza regionale in materia di «formazione professionale» e «edilizia residenziale pubblica».

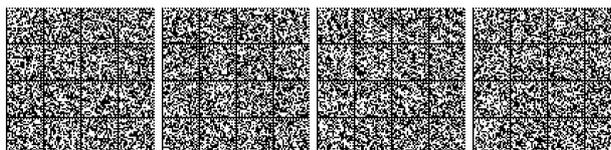
Escludendo dal diritto di alloggio e di formazione gli stranieri vittime di violenza domestica, la disposizione censurata discriminerebbe la posizione di questi ultimi, in possesso di un permesso di soggiorno speciale, rispetto a quella dei titolari di un permesso di soggiorno ex art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, e in generale rispetto allo straniero regolarmente soggiornante, così violando gli artt. 2 e 3 Cost.

4.2.- Con specifico riferimento all'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, la Regione Toscana ha impugnato il comma 1, lettera *a*), numero 2), in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.; all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 2, comma 1, del Protocollo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, all'art. 12, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, all'art. 7 della direttiva 2013/33/UE, all'art. 14 CEDU e all'art. 26 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con legge 24 luglio 1954, n. 722.

4.2.1.- Preliminarmente, la difesa regionale sottolinea che la norma impugnata si riferisce ai richiedenti asilo, i quali, sino alla definizione della procedura a opera della commissione territoriale (o sino alla decisione del ricorso avverso la pronuncia sulla richiesta di asilo), sono titolari di un permesso di soggiorno e vengono sistemati nelle strutture di prima accoglienza. Al riguardo, la ricorrente precisa che questo procedimento non è di breve durata, tenuto conto che le commissioni impiegano circa due anni per la relativa definizione, cui vanno sommati i tempi dell'eventuale contenzioso.

Pertanto, alla luce delle richiamate norme internazionali, i richiedenti asilo, in quanto soggiornanti legalmente nel territorio italiano, avrebbero il diritto di fissare all'interno di tale territorio la propria residenza.

Inoltre, la norma impugnata, non avendo abrogato l'art. 6, comma 7, del t.u. immigrazione, creerebbe «una situazione di assoluta incertezza sulla normativa applicabile ai richiedenti asilo regolarmente presenti, a danno della efficienza dell'azione amministrativa delle amministrazioni regionali e locali», con conseguente violazione dell'art. 97 Cost.



4.2.2.- La ricorrente aggiunge che l'iscrizione anagrafica è il presupposto per l'accesso all'assistenza sociale, per la concessione di sussidi o agevolazioni previste dalla legislazione statale e regionale basate sulle condizioni di reddito verificate mediante l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). A sua volta, presupposto per ottenere l'ISEE è la residenza anagrafica.

Inoltre, il richiedente asilo non potrà maturare i requisiti di durata della residenza necessari per l'accesso al reddito di inclusione (REI) di cui al decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), così come a tutte le altre prestazioni statali, regionali e locali che vengono condizionate dalla durata della residenza.

La norma impugnata inciderebbe anche sulle politiche attive del lavoro, essendo prevista la residenza per l'iscrizione allo stato di disoccupazione di cui al d.lgs. n. 150 del 2015.

Quindi, nella misura in cui sarebbe vietata l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, si precluderebbe alle Regioni e agli enti locali di programmare interventi a loro favore nelle materie dell'assistenza sociale, della formazione professionale, del lavoro, con conseguente violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. Peraltro, limitatamente alle materie di potestà concorrente, la norma impugnata non potrebbe ritenersi espressione di un principio fondamentale, non avendo alcuna attinenza con gli ambiti delle politiche attive del lavoro e dell'istruzione.

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost., poiché discriminerebbe in modo irragionevole i richiedenti asilo sia rispetto ai cittadini sia rispetto alle altre categorie di stranieri regolarmente presenti sul territorio, cui l'iscrizione anagrafica non è preclusa.

Inoltre, in considerazione del fatto che l'iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo, espressione dell'art. 2 Cost., la sua negazione ai richiedenti asilo violerebbe l'art. 14 CEDU, il quale vieta ogni discriminazione tra cittadini degli Stati membri e stranieri regolarmente soggiornanti. Parimenti violato sarebbe l'art. 26 della Convenzione di Ginevra, dal cui contrasto discenderebbe la violazione dell'art. 10, secondo comma, Cost. e dell'art. 117, primo comma, Cost., perché la disposizione impugnata non sarebbe conforme alle norme e ai trattati internazionali attinenti alla condizione giuridica dello straniero.

La difesa regionale precisa che la violazione degli artt. 2, 3, 10, 97 e 117, primo comma, Cost. può essere fatta valere dalla Regione ricorrente in quanto ridondante sulle competenze legislative regionali in materia di politiche attive del lavoro, di assistenza sociale e servizi sociali, di formazione professionale e istruzione (artt. 117, terzo e quarto comma, Cost.) e sulle relative funzioni amministrative spettanti alle regioni e agli enti locali (art. 118 Cost.).

Secondo la ricorrente l'abrogazione del diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, oltre a rappresentare un atto discriminatorio, imporrebbe al legislatore regionale la modifica della vigente legislazione, determinando l'oggettiva impossibilità, per gli enti locali e per la Regione, di avere contezza del numero effettivo delle persone regolarmente presenti sul territorio e quindi di programmare e organizzare i servizi necessari, e di fondare l'accesso al sistema di welfare sulla residenza.

Inoltre, la norma impugnata avrebbe l'effetto di scorporare i richiedenti asilo dall'insieme degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio, quanto alla possibilità di accedere ai servizi e agli interventi sociali.

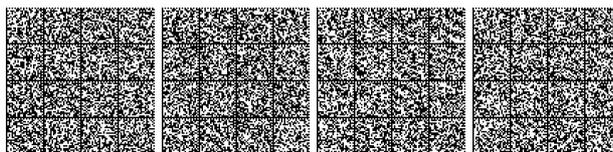
Sempre a detta della difesa regionale, i suddetti profili di incostituzionalità non sarebbero superati dalla disposizione di cui all'art. 13, comma 1, lettera b), numero 1), del d.l. n. 113 del 2018, la quale dispone che «[l']accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio» comunicato alla questura o corrispondente all'indirizzo del centro presso cui il richiedente si trova.

Questa disposizione, infatti, non consentirebbe di superare la previsione (contenuta nella legislazione regionale) della residenza come condizione di accesso al sistema di assistenza sociale; inoltre, l'eliminazione della residenza anagrafica per i richiedenti asilo imporrebbe all'amministrazione regionale e agli enti locali che erogano i servizi socio-sanitari l'organizzazione sulle piattaforme informatiche di due diverse procedure, che complicheranno la gestione e faranno crescere i costi.

Infine, la variabilità del domicilio, rispetto alla stabilità della residenza, renderebbe più difficile organizzare i controlli sui soggetti presenti sul territorio e quindi programmare i servizi socio-sanitari necessari, con il rischio di ingenerare «inefficienze contrarie al principio di buon andamento» di cui all'art. 97 Cost.

5.- La Regione Calabria, con ricorso notificato il 1° febbraio 2019 e depositato l'8 febbraio 2019 (reg. ric. n. 18 del 2019), ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8 e 9; l'art. 12 e l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018.

Dopo aver ricostruito gli effetti dell'intervento normativo - nei termini già ampiamente illustrati in precedenza - la Regione Calabria deduce che le disposizioni impuginate comporterebbero «sensibili condizionamenti sull'autonomia legislativa e amministrativa regionale a causa dalle scelte imposte dalle nuove norme statali».



5.1.- Con specifico riferimento all'art. 1, del d.l. n. 113 del 2018, la ricorrente sottolinea come l'abolizione del permesso umanitario, prevista dalla disposizione impugnata, violerebbe diverse previsioni del testo costituzionale.

Sarebbe in primo luogo violato il diritto di asilo ex art. 10, terzo comma, Cost., impedendo all'ente territoriale di assicurare prestazioni in favore di individui che avrebbero un titolo costituzionale a riceverle.

Risulterebbe altresì violato l'art. 3 Cost., in quanto la nuova disciplina statale determinerebbe una discriminazione «fra i soggetti titolari della protezione internazionale e sussidiaria e i soggetti titolari di protezione costituzionale», così vincolando la Regione a effettuare tale discriminazione nell'erogazione delle prestazioni assistenziali; parimenti lesi sarebbero gli artt. 31, 32, 34 e 35 Cost., in quanto la nuova normativa «impedisce alle Regioni di fornire, ai soggetti titolari del diritto costituzionale di asilo, le prestazioni assistenziali che costituiscono attuazione di tali disposizioni».

Inoltre, l'impugnato art. 1 contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, atteso che lo Stato e le Regioni devono esercitare la funzione legislativa nel rispetto degli obblighi internazionali ed europei, mentre la nuova disciplina imporrebbe alle Regioni di non applicare la propria normativa in tema assistenziale in favore di soggetti che potrebbero essere ben radicati nella società, al punto che un loro allontanamento violerebbe il rispetto della vita privata e familiare.

Ad avviso della ricorrente, la nuova normativa, in luogo di un approccio individualizzato, che prenda in considerazione l'esigenza di non pregiudicare in maniera sproporzionata (rispetto alle esigenze di sicurezza e ordine pubblico) il diritto convenzionale al rispetto della vita privata e familiare e il grado di radicamento sociale nel territorio del singolo straniero, avrebbe invece stabilito un illegittimo regime fondato sul divieto generalizzato di rilascio e rinnovo di permessi di soggiorno per motivi umanitari, prevedendo un meccanismo di eccezione fondato su casi tipizzati e particolarmente ristretti.

Infine, in ragione dell'intreccio di competenze statali e regionali in materia di immigrazione, l'intervento legislativo avrebbe richiesto, ad avviso della ricorrente, l'attivazione di strumenti cooperativi, per lo meno nella forma della consultazione, oltre alla previsione di una regolamentazione transitoria di carattere integrato, alla cui formazione avrebbero dovuto partecipare anche le Regioni. L'unilaterale riforma del diritto di asilo violerebbe pertanto il principio di leale collaborazione, che si impone ai sensi degli artt. 5 e 120 Cost. in ambiti caratterizzati da un concorso di competenze inestricabilmente connesse (è richiamata la sentenza n. 251 del 2016).

5.2.- Quanto all'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018, la ricorrente ritiene la disposizione lesiva degli artt. 2, 3, 10, 11 e 117, primo comma - con riferimento agli standard internazionali ed europei di accoglienza - terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La ricorrente premette che l'oggetto e le finalità dell'intervento legislativo sarebbero individuabili nell'intento di delineare una netta differenziazione tra gli investimenti in termini di accoglienza e integrazione da destinare a coloro che hanno titolo definitivo a permanere sul territorio nazionale, da una parte, e i servizi di prima accoglienza e assistenza, da erogare a coloro che sono in temporanea attesa della definizione della loro posizione giuridica, dall'altra.

La riforma del sistema di accoglienza avrebbe, perciò, accentrato in capo allo Stato le competenze legislative ed amministrative in tema di accoglienza ai richiedenti asilo: lungi dal programmare i flussi d'ingresso degli stranieri, la disposizione mirerebbe a promuovere l'inclusione sociale e il superamento della fase di assistenza, tipiche attività - quelle dell'assistenza e dei servizi sociali - rientranti nelle competenze residuali regionali, che sarebbero, così, compresse in violazione del principio di leale collaborazione.

Tale compressione sarebbe, infatti, evidenziata dal nuovo schema di capitolato d'appalto per la gestione dei centri di accoglienza, approvato con decreto del Ministro dell'interno del 20 novembre 2018, il quale avrebbe radicalmente riformato il sistema dei servizi da riservare ai soggetti ospitati nei centri di prima accoglienza, disciplinando il tema dell'accoglienza e dell'integrazione in maniera così dettagliata da non lasciare spazio alcuno alle competenze regionali o degli enti locali, riducendo tutti i servizi alla persona. La ricorrente ricorda che la legislazione regionale include provvedimenti specificamente tesi a determinare lo standard di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Quanto al merito, secondo la Regione Calabria il nuovo regime di accoglienza violerebbe gli standard internazionali ed europei in materia di accoglienza, assistenza e integrazione dei richiedenti, imponendo alle Regioni di esercitare le proprie competenze in difformità rispetto alle regole costituzionali che ne impongono l'osservanza.

La Convenzione di Ginevra del 1951, infatti, non opererebbe alcuna distinzione tra rifugiati e richiedenti asilo, in quanto il provvedimento di riconoscimento dello status di rifugiato avrebbe natura solo dichiarativa, sicché l'imposizione a carico delle Regioni di limitare la fornitura di prestazioni assistenziali solo alle misure di prima accoglienza, assimilando i richiedenti asilo ai migranti irregolari, produrrebbe una irragionevole discriminazione fra soggetti in possesso del medesimo status.



Allo stesso modo, la direttiva 2013/33/UE imporrebbe una valutazione personalizzata delle esigenze degli individui in condizione di vulnerabilità e dei minori, laddove il nuovo capitolato per i servizi di accoglienza non contemplerebbe tale possibilità nell'ambito dei centri governativi.

5.3.- Con specifico riferimento all'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, la Regione Calabria ha impugnato le disposizioni di cui al comma 1, lettera *a*), numero 2), lettera *b*) e lettera *c*), in riferimento agli artt. 2, 3, 10, terzo comma, 11 e 117, primo terzo e quarto comma, Cost.

Preliminarmente, la difesa regionale sottolinea che, sebbene l'anagrafe rientri nelle materie di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, primo (*recte*: secondo) comma, Cost., l'esercizio della competenza in questa materia ben può interferire con gli ambiti rimessi alla potestà legislativa delle Regioni, oltre che con le competenze amministrative degli enti locali.

La ricorrente afferma, altresì, che l'iscrizione anagrafica è necessaria per il rilascio del certificato di residenza e del documento di identità, e che tali documenti sono il presupposto per il godimento di alcuni diritti. Al riguardo, la previsione dell'art. 13, comma 1, lettera *b*), numero 1), non ricomprenderebbe l'intera gamma di diritti previsti dall'ordinamento italiano spettanti all'individuo sulla base della residenza anagrafica.

D'altra parte, secondo la difesa regionale, la stessa relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del d.l. n. 113 del 2018 sembrerebbe escludere tale possibilità, limitandosi a sottolineare che «l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta di asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente».

La ricorrente precisa che, ai fini del presente ricorso, rilevano solo i casi di privazione di diritti connessi alla residenza che rientrano nell'ambito delle competenze regionali, fra i quali va ricompreso il diritto all'abitazione, e quindi l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, nonché il diritto a ottenere tariffe agevolate per l'accesso a servizi regionali.

Da questo punto di vista, le leggi della Regione Calabria nelle materie sopra indicate costituirebbero attuazione del principio di non discriminazione tra rifugiati e richiedenti asilo che emerge dalla Convenzione di Ginevra e, in particolare, dal suo art. 21 che assicura ai rifugiati legalmente presenti nel territorio dello Stato un trattamento non meno favorevole di quello assicurato ad altri stranieri nell'accesso all'abitazione.

Secondo la difesa regionale, l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate si «accentua» alla luce della giurisprudenza costituzionale, secondo cui sono irragionevoli le disposizioni che limitano la platea dei beneficiari di un diritto in ragione di elementi irrazionali o arbitrari (è citata la sentenza n. 306 del 2008).

6.- La Regione autonoma Sardegna, con ricorso notificato il 31 gennaio-4 febbraio 2019 e depositato il 1° febbraio 2019 (reg. ric. n. 9 del 2019), ha impugnato diverse disposizioni del d.l. n. 113 del 2018 e, tra queste, gli artt. 1, 12 e 13.

In particolare, dell'art. 1 ha censurato: il comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *e*), *f*), *i*), *l*), *m*), *n*), numero 2), *n-bis*), *o*), *p*), *q*); il comma 2; il comma 3, lettera *a*), numeri 1) e 2); il comma 6; il comma 7; il comma 8 e il comma 9.

Dell'art. 12 ha censurato tutte le disposizioni di cui si compone, a eccezione: del comma 1, lettere *a-bis*) e *a-ter*); del comma 2, lettera *d*), numero *1-bis*); del comma 7.

Dell'art. 13, comma 1, ha censurato: la lettera *a*), numero 2; la lettera *b*); la lettera *c*).

7.- La Regione Basilicata, con ricorso notificato il 29 gennaio 2019 e depositato il 4 febbraio 2019 (reg. ric. n. 12 del 2019), ha impugnato gli artt. 1 e 13 del d.l. n. 113 del 2018.

8.- In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate inammissibili e infondate, con argomentazioni non dissimili tra i vari atti di costituzione, che possono essere quindi riassunte unitariamente.

In via preliminare, secondo l'Avvocatura generale i ricorsi sarebbero inammissibili, in ragione della mancanza di un'«adeguata motivazione in merito alla asserita lesione della sfera di competenza regionale, in quanto non suffragata da alcuna argomentazione che non sia apoditticamente fondata sul riparto costituzionale di competenze legislative».

La difesa statale ritiene poi che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 140 del 2015, n. 79, n. 44 e n. 36 del 2014), le Regioni possono invocare parametri diversi da quelli relativi al riparto delle rispettive competenze legislative, soltanto qualora la violazione di tali parametri comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, tali cioè da provocare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto, e siano indicate le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione. Nel caso di specie, invece, le ricorrenti, nell'indicare le competenze asseritamente lese, si sarebbero limitate a richiamare le leggi regionali in materia senza tuttavia enucleare specificamente le ragioni del dedotto *vulnus*.

Secondo la difesa statale, «se si seguissero le tesi dell[e] region[i] ricorrent[i], sarebbe sufficiente la presenza di una disposizione regionale attuativa di una normativa statale per impedirne la modifica in eterno».



8.1.- Quanto ai motivi di ricorso relativi all'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018, la difesa statale evidenzia come il decreto-legge impugnato investirebbe materie, quale - per quello che qui rileva - l'immigrazione, riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *b*), Cost., e le eventuali ricadute sulle competenze delle Regioni, «che pure potrebbero profilarsi rispetto alle attuali legislazioni regionali, declinate su un assetto definito a livello statale diverso da quello di recente introdotto», non potrebbero tradursi in un limite al legislatore statale rispetto a materie rientranti nella sua competenza esclusiva.

In particolare - sostiene il Presidente del Consiglio dei ministri - l'impugnato art. 1 sarebbe intervenuto a tipizzare, «analogamente a quanto accade in altri Paesi europei» e in linea con quanto previsto dalla direttiva 2011/95/UE, le forme di tutela di esigenze di carattere umanitario complementare alla protezione internazionale (nelle due ipotesi di status di rifugiato e di quello beneficiario di protezione sussidiaria) i cui presupposti sono esaustivamente individuati dalla direttiva stessa, cui dà attuazione il d.lgs. n. 251 del 2007, le cui norme (in particolare gli artt. 14 e 17) non sarebbero state minimamente incise dal decreto-legge impugnato. Ne deriverebbe, sotto questo profilo, il carattere apodittico e infondato della censura avversa secondo cui l'indicato art. 1 violerebbe gli artt. 15, lettera *c*) e 18 della direttiva 2011/95/UE.

La difesa statale evidenzia altresì come le norme introdotte dal d.l. n. 113 del 2018 si sostituiscano a una precedente generica definizione normativa (contenuta nel previgente art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione), dai contorni non sufficientemente determinati, «seri motivi di carattere umanitario», che in sede di applicazione aveva portato nel tempo a uno «snaturamento» dell'istituto del permesso di soggiorno umanitario, con l'attrazione di situazioni non tutte riconducibili al comune denominatore della tutela dei diritti fondamentali. La nuova disciplina si porrebbe dunque l'intento di ridisegnare la tutela delle esigenze temporanee di carattere umanitario attraverso l'adozione di criteri positivi, integrativi di quelli già rinvenibili nella legislazione vigente, «idonei ad orientare l'attività valutativa dell'autorità competente».

In tale ottica, è stata quindi individuata una nuova ipotesi di protezione (art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, come novellato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*, del d.l. n. 113 del 2018) che correda di uno specifico permesso di soggiorno (per «protezione speciale») il divieto di *refoulement* già previsto dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del t.u. immigrazione. Detto divieto sarebbe inderogabile e avrebbe una portata più ampia del divieto di espulsione previsto dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati.

Il potere e l'obbligo di valutare la ricorrenza di controindicazioni al rimpatrio rimarrebbe quindi attribuito alle competenti commissioni territoriali, allorché non ravvisino i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria. La protezione derivante dal divieto di *refoulement* opererebbe anche nei confronti di chi ha già ottenuto la protezione internazionale, in sede di revoca o cessazione di detto status, spettando alla Commissione nazionale per il diritto d'asilo la stessa valutazione sulla necessità di una protezione speciale ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 25 del 2008, che richiama espressamente il novellato art. 32, comma 3, del medesimo decreto legislativo.

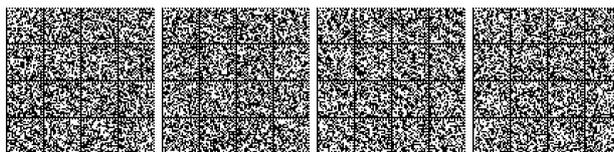
Accanto alla «protezione speciale», il resistente ricorda gli altri «casi speciali» di rilascio di un permesso di soggiorno per esigenze di carattere umanitario: alcuni di essi già presenti nell'ordinamento ed oggetto di ridefinizione a opera dell'impugnato decreto-legge che ne avrebbe lasciato immutate la portata, la durata e le facoltà connesse; altri disciplinati per la prima volta dallo stesso d.l. n. 113 del 2018.

A conferma del livello di tutela accordato dal legislatore alle nuove ipotesi di permesso di soggiorno per esigenze di carattere umanitario, la difesa statale evidenzia come le sezioni specializzate in materia di protezione internazionale e immigrazione istituite presso i tribunali ordinari abbiano competenza anche per le controversie in materia di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e revoca di tali permessi, «proprio in considerazione della loro riconducibilità ad obblighi internazionali e costituzionali e della loro natura di diritti soggettivi».

Sottolinea inoltre l'Avvocatura generale che le nuove norme non sarebbero intervenute in tema di permessi di soggiorno per minori stranieri non accompagnati, né in materia di diritto all'unità familiare e alla vita privata e familiare, ambiti che continuerebbero a trovare copertura normativa e autonoma disciplina nelle specifiche disposizioni del t.u. immigrazione.

La difesa statale ribadisce la riconducibilità delle norme censurate agli ambiti di competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), Cost., evidenziando altresì come la circostanza che la materia dell'immigrazione proietti i suoi effetti su ambiti materiali di competenza regionale, come quelli richiamati nei ricorsi, non renderebbe per ciò solo sindacabili dalle Regioni le scelte del legislatore nazionale in materia di disciplina dell'ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri e della loro condizione giuridica.

A tal fine, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la giurisprudenza costituzionale (in primis, la sentenza n. 61 del 2011), che ha riconosciuto come l'intervento pubblico concernente gli stranieri non possa limitarsi al mero controllo dell'ingresso e del soggiorno sul territorio nazionale, dovendo necessariamente considerare altri ambiti, quali



l'assistenza sociale, l'istruzione, la salute o l'abitazione, che coinvolgono diverse competenze normative, sia statali che regionali. In tale contesto, si è però precisato che la disciplina dei presupposti per la legittima permanenza dello straniero nel territorio nazionale e delle modalità di regolarizzazione della sua presenza compete esclusivamente allo Stato, pur potendo le Regioni, nell'esercizio delle competenze a esse spettanti, estendere anche agli stranieri irregolari quegli interventi sociali che attengono alla sfera dei diritti inviolabili dell'uomo, di cui all'art. 2 Cost., senza che ciò possa legittimarne in qualche modo la presenza sul territorio nazionale.

Tale assetto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, non sarebbe assolutamente inciso dalle norme introdotte col decreto-legge impugnato e troverebbe conferma sia nei principi che nelle singole disposizioni del t.u. immigrazione.

Da quanto detto, emergerebbe chiaramente che, seppur intersecanti, le competenze legislative statali e regionali sarebbero nettamente distinte, sicché le Regioni non avrebbero titolo a ricorrere, poiché la regolamentazione dei presupposti per la legittima permanenza in Italia non invaderebbe le competenze regionali.

Tutte le censure sarebbero inammissibili in ragione della mancata configurabilità di violazioni di prerogative regionali e della carenza di adeguata motivazione.

In subordine, dette censure sarebbero comunque infondate alla luce del quadro di tutele garantito dall'ordinamento ai diritti fondamentali dei cittadini stranieri, in parte preesistente e confermato dall'impugnato decreto-legge, in parte da questo riscritto «nel rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato».

8.2.- Quanto alle censure rivolte contro l'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018, l'Avvocatura generale, in primo luogo, traccia la cornice normativa di riferimento ricavabile dal diritto europeo, individuando, in particolare, la relativa fonte in materia di accoglienza dei richiedenti asilo nella direttiva 2013/33/UE ed evidenziando che i diritti assicurati a coloro che hanno già ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale trovano invece la propria regolamentazione nella diversa direttiva 2011/95/UE. A parere della difesa statale, le suddette fonti dimostrerebbero che, in sede europea, la posizione del richiedente asilo è, pertanto, differenziata da quella del titolare di protezione, con l'indicazione espressa delle condizioni di accoglienza da riservare ai richiedenti asilo e dei diritti da assicurare ai titolari di protezione.

Conseguentemente, nell'ordinamento nazionale, le misure di accoglienza vengono disciplinate dal d.lgs. n. 142 del 2015, che dà attuazione alla direttiva 2013/33/UE, mentre i diritti del titolare di protezione sono elencati nel d.lgs. n. 251 del 2007. Non avrebbe, dunque, «alcun fondamento la pretesa equiparazione delle due differenti posizioni, quanto ai diritti, prestazioni e servizi, in specie quelli finalizzati all'inclusione e integrazione, in quanto non supportata dalle fonti normative europee ed internazionali».

Le disposizioni di cui all'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 si inquadrerebbero nell'ambito di una rivisitazione complessiva del sistema statale di accoglienza, nell'ottica di una razionalizzazione dei servizi, diretta ad assicurare ai richiedenti asilo condizioni materiali adeguate a garantire una vita dignitosa, garantendone il sostentamento e la tutela della salute, e a riservare i percorsi di inclusione sociale, funzionali al conseguimento di un'effettiva autonomia personale, ai titolari di protezione internazionale, oltre che ai minori stranieri non accompagnati e ai soggetti per i quali sussistono specifiche esigenze umanitarie.

La limitazione dei servizi da rendere attraverso la rete del SIPROIMI ai titolari di protezione internazionale risiederebbe, dunque, nell'esigenza di riservare prioritariamente l'accesso al sistema finalizzato all'integrazione a quei soggetti la cui condizione è connotata dal requisito della stabilità, rispetto ad altre condizioni di carattere temporaneo.

Tale riorganizzazione del sistema dell'accoglienza, dunque, risponderebbe a criteri di ragionevolezza, ponendosi nell'ottica «di una visione globale del fenomeno migratorio», che tenga anche conto della configurazione dei flussi di ingresso.

8.2.1.- Con specifico riferimento alle norme transitorie di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018, la difesa statale sostiene che esse mirerebbero proprio a non interrompere i progetti di accoglienza in corso, non solo per i richiedenti asilo (comma 5), ma anche per i titolari di protezione umanitaria (comma 6) già presenti nel sistema di protezione alla data di entrata in vigore del decreto-legge, secondo le disposizioni di attuazione sul funzionamento del sistema che fissano in ogni caso dei limiti temporali predeterminati all'accoglienza dei beneficiari di protezione.

Osserva, ancora, la difesa statale che il sistema di seconda accoglienza resterebbe inalterato nelle sue connotazioni strutturali e funzionali, in quanto: continua a essere imperniato sugli enti locali; resta invariato il complesso di prestazioni erogate agli ospiti delle strutture che ne fanno parte; restano altresì invariati il meccanismo e la fonte di finanziamento, risultando modificata esclusivamente la platea dei soggetti destinatari dei servizi resi.

Quanto al presunto ridimensionamento del ruolo della Conferenza unificata prospettato dalla Regione Emilia-Romagna, l'Avvocatura generale deduce che il ricorso non chiarisce in quale modo sarebbero state lese prerogative costituzionalmente riservate alla Regione o agli enti locali (apparendo pertanto, sotto questo profilo, la censura inam-



missibile); sarebbe evidente, piuttosto, che la riforma, attraendo l'intervento della Conferenza unificata «al ben più qualificato momento» della definizione dei criteri e delle modalità per la presentazione da parte degli enti locali delle domande di contributo per la realizzazione e la prosecuzione dei progetti finalizzati all'accoglienza, non sminuirebbe affatto il contributo della Conferenza stessa.

Infine, la difesa statale evidenzia che la lettera *h-bis*) del comma 2 dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018, disposizione alla quale la Regione Emilia-Romagna imputa possibili effetti pregiudizievoli di un'autonoma capacità di spesa comunale per le politiche di integrazione dei minori stranieri non accompagnati, è stata abrogata dall'art. 1, comma 769, 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).

8.3.- Quanto ai motivi di ricorso relativi all'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, la difesa statale ritiene che la norma in questione sia riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di anagrafe (art. 117, secondo comma, lettera i, Cost.); inoltre, i compiti di vigilanza sull'anagrafe sono assegnati al Ministero dell'interno dall'art. 14 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59). Quello dell'anagrafe sarebbe, quindi, un servizio di competenza statale e le relative funzioni sono delegate al sindaco quale ufficiale di Governo, ai sensi dell'art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Secondo l'Avvocatura, l'esclusione dell'iscrizione all'anagrafe per i richiedenti asilo si fonderebbe sulla «temporaneità del predetto permesso di soggiorno, in attesa della definizione della posizione giuridica del richiedente». In particolare, l'obiettivo perseguito dal legislatore sarebbe quello di scongiurare «il sovraccarico di iscrizioni anagrafiche di richiedenti asilo presso Comuni di piccole dimensioni sul cui territorio si trovano centri di accoglienza, con i conseguenti adempimenti anche in termini di cancellazioni e di ripetuti accertamenti in caso di irreperibilità, e soprattutto per eliminare l'anomalia del rilascio di carte d'identità con validità decennale a cittadini stranieri la cui posizione giuridica sul territorio non è stata ancora definita».

Sarebbe quindi giustificato un trattamento differenziato rispetto agli altri cittadini stranieri regolarmente soggiornanti la cui posizione giuridica è già definita.

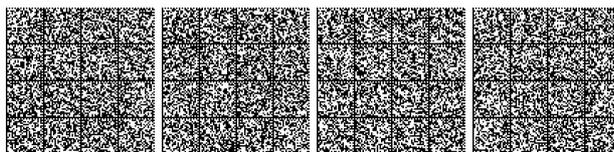
Alla luce di queste considerazioni non sarebbe pertinente il richiamo dell'art. 6, comma 7, del t.u. immigrazione, in considerazione della specialità della norma prevista per i richiedenti asilo. Inoltre, dall'esclusione dell'iscrizione anagrafica non discenderebbe alcun pregiudizio ai diritti di questi ultimi, che sono riconosciuti sulla base della titolarità del permesso di soggiorno; in particolare, l'art. 34 dello stesso testo unico elenca il permesso per richiesta di asilo tra quelli che prevedono l'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale. Inoltre, l'impugnato art. 13 fissa nel domicilio il criterio di collegamento idoneo all'accesso ai servizi erogati sul territorio. Sarebbe dunque esclusa la violazione dell'art. 117, secondo (*recte*: terzo) e quarto comma, Cost.

Parimenti infondate sarebbero anche le censure mosse rispetto agli artt. 2, 3 e 10 Cost.: l'art. 2 Cost. non sarebbe violato perché verrebbe comunque assicurata la tutela dei diritti fondamentali; non vi sarebbe contrasto con l'art. 3 Cost. in considerazione della diversa posizione degli stranieri titolari di altre tipologie di permesso di soggiorno e soprattutto dei cittadini europei; sarebbe esclusa anche la violazione dell'art. 10 Cost., in quanto le norme europee (è citata la direttiva 2013/33/UE) non impongono modalità di registrazione della presenza sul territorio degli Stati membri, diverse dal rilascio di un'autorizzazione al soggiorno valida per la durata del procedimento di esame della domanda. Peraltro, la disciplina europea (art. 2, comma 1, del Protocollo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) e quella internazionale (art. 12, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici) presuppongono la legale presenza dello straniero nel territorio dello Stato, sicché sarebbe assurdo richiamare queste disposizioni per censurare una normativa intesa a rendere regolare e legittima la permanenza degli stranieri nel territorio nazionale.

Non si ravviserebbe una violazione dei parametri costituzionali indicati dalle ricorrenti nemmeno in relazione al fatto che il periodo trascorso regolarmente dal richiedente asilo non potrà essere computato ai fini della eventuale successiva richiesta di concessione della cittadinanza; a tal fine, infatti, la legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza) prenderebbe in considerazione solo la persona a cui lo status di rifugiato è già stato riconosciuto.

8.4.- Quanto alla denunciata illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77 Cost., delle disposizioni contenute nel decreto-legge, la difesa statale avanza, anzitutto, una duplice eccezione di inammissibilità nei confronti dell'impugnazione rivolta al decreto-legge nella sua interezza.

In primo luogo, la questione sarebbe inammissibile perché verrebbe «sottoposto a censura l'intero testo normativo, adottato dallo Stato nell'esercizio delle proprie competenze, e censurato ex adverso in dettaglio solo per alcuni profili». L'impugnazione regionale di un atto legislativo nella sua interezza, per violazione dei presupposti di cui all'art. 77 Cost., non sarebbe ammissibile, posto che la Regione sarebbe pur sempre sottoposta «ai vincoli di attinenza» connessi alla ripartizione costituzionale di competenze.



Inoltre, e più nello specifico, la ricorrente non avrebbe adeguatamente motivato in ordine alla asserita lesione delle competenze regionali derivante dalla insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza e, dunque, alla ridondanza del vizio sulle attribuzioni che la Costituzione riserva alle Regioni.

Nel merito, la difesa statale insiste sulla non fondatezza delle censure. L'Avvocatura generale riporta a sostegno della sua tesi la giurisprudenza costituzionale che ha affermato come «il sindacato sulla legittimità dell'adozione da parte del Governo di un decreto-legge vada limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione» (si richiamano, *ex plurimis*, le sentenze n. 287 e n. 244 del 2016, n. 32 del 2014, n. 22 del 2012, n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007). Tale manifesta mancanza non parrebbe ravvisarsi nel caso di specie, poiché il decreto impugnato «anche quando è caratterizzato da disposizioni a contenuto plurimo, articolato e differenziato al suo interno, nondimeno appare fornito di intrinseca coerenza, in quanto le disposizioni che lo compongono presentano una sostanziale omogeneità di scopo».

8.5.- Con riguardo, infine, alla asserita violazione del principio di leale collaborazione, l'Avvocatura generale rileva come non sarebbe individuabile alcun obbligo di consultazione delle Regioni durante la fase di adozione dei decreti-legge, data la peculiarità dei casi in cui questi possono essere adottati e la celerità dei termini per la presentazione degli stessi alle Camere (vengono richiamate le sentenze n. 298 del 2009, n. 275 del 2005 e n. 196 del 2004).

9.- La Regione autonoma Sardegna e la Regione Basilicata, rispettivamente in data 5 e 10 giugno 2019, hanno depositato atto di rinuncia al ricorso, accettata, per entrambe le Regioni, dal Presidente del Consiglio dei ministri con atto depositato il 13 giugno 2019.

10.- In prossimità dell'udienza le Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria, e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie nelle quali insistono nelle conclusioni già rassegnate, rispettivamente, nei ricorsi e negli atti di costituzione.

Considerato in diritto

1.- Le Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Basilicata, Marche, Toscana e Calabria e la Regione autonoma Sardegna hanno promosso plurime questioni di legittimità costituzionale con riguardo all'intero decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, nonché ad alcune sue disposizioni, fra le quali gli artt. 1, 12 e 13.

2.- Riservata a separata pronuncia la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni impugnate con i ricorsi indicati in epigrafe, i giudizi aventi a oggetto gli artt. 1, 12 e 13, nonché l'intero decreto-legge, devono essere riuniti, in ragione della parziale connessione oggettiva e della parziale identità delle questioni all'esame della Corte.

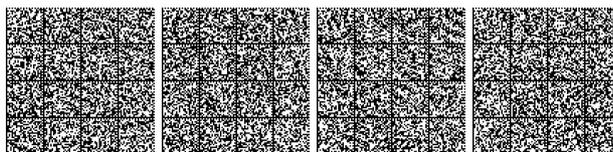
3.- Nelle more del giudizio, la Regione autonoma Sardegna e la Regione Basilicata, rispettivamente in data 5 e 10 giugno 2019, hanno depositato atto di rinuncia al ricorso, accettata, per entrambe le Regioni, dal Presidente del Consiglio dei ministri con atto depositato il 13 giugno 2019.

Ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale deve essere pertanto dichiarata l'estinzione dei giudizi promossi dalle anzidette Regioni (*ex plurimis*, sentenza n. 201 del 2018).

4.- Quanto alle questioni promosse dalle altre ricorrenti, questa Corte è chiamata preliminarmente a verificare le ragioni addotte dalle Regioni a giustificazione della lamentata incidenza diretta o indiretta di siffatte questioni sulle competenze legislative e amministrative di cui sono titolari esse stesse e gli enti locali, a tutela delle cui attribuzioni le prime possono agire dinanzi a questa Corte (sentenze n. 205 e n. 29 del 2016, n. 220 del 2013, n. 311 del 2012, n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005, n. 196 del 2004).

5.- Devono essere anzitutto esaminate le censure relative all'art. 77 Cost., avanzate dalla Regione Marche in relazione all'intero testo del decreto-legge, poiché l'eventuale accoglimento di esse assorbirebbe ogni altra censura.

In particolare, ad avviso della Regione Marche, mancherebbe nel preambolo un'adeguata motivazione in grado di giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza per una così ampia riforma a carattere ordinamentale. Inoltre, il decreto-legge in esame avrebbe un contenuto eterogeneo. Infine, l'immigrazione viene ritenuta, dalla Regione Marche, un fenomeno ormai ordinario, in relazione al quale non potrebbero ricorrere i presupposti di straordinaria necessità e urgenza legittimanti l'intervento governativo in base all'art. 77 Cost. La mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza vizierebbe l'intero decreto rendendo illegittima per vizio in procedendo anche la relativa legge di conversione.



5.1.- In via preliminare, questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulle eccezioni di inammissibilità avanzate dalla difesa statale.

5.2.- In primo luogo, l'Avvocatura generale ritiene inammissibile l'impugnazione dell'intero decreto-legge, perché verrebbe «sottoposto a censura l'intero testo normativo, adottato dallo Stato nell'esercizio delle proprie competenze, e censurato ex adverso in dettaglio solo per alcuni profili».

L'eccezione non è fondata. Questa Corte ritiene ammissibili le questioni, avanzate in via principale, avverso interi atti legislativi, purché l'impugnativa non «comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», e sempre che le leggi impugnate siano «caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (sentenze n. 247 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 195 del 2015).

Poiché la Regione Marche ha contestato diversi profili del decreto-legge n. 113 del 2018, tutti riconducibili alla violazione dell'art. 77 Cost, non vi è dunque contraddizione, né disomogeneità rispetto all'oggetto dell'impugnazione regionale dell'intero decreto. La ricorrente ha, infatti, ampiamente motivato in ordine alle possibili ragioni di incostituzionalità dell'atto impugnato in relazione alla carenza dei presupposti di necessità ed urgenza.

5.3.- In secondo luogo, la difesa statale ritiene inammissibile l'impugnazione dell'intero decreto-legge perché la ricorrente non avrebbe adeguatamente motivato la asserita lesione delle competenze regionali derivante dalla pretesa insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza. Non sarebbe stata dimostrata, quindi, la ridondanza del vizio sulle attribuzioni che la Costituzione riserva alle Regioni.

L'eccezione è fondata.

In più occasioni, questa Corte ha avuto modo di affermare che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite [...] e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito» (*ex multis*, sentenza n. 198 del 2018). L'esigenza di evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale obbliga le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del «condizionamento» prodotto dalla norma statale impugnata.

5.4.- Il ricorso della Regione Marche appare carente sotto il profilo della motivazione.

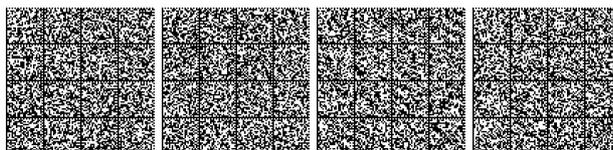
Il vizio in ridondanza deve, infatti, essere illustrato in modo da soddisfare un duplice requisito: per un verso, non deve risultare generico, e quindi difettare dell'indicazione delle competenze asseritamente violate; per un altro, non deve essere apodittico, e deve dunque essere adeguatamente motivato in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale.

Nel caso di specie, non è sufficiente sostenere, come fa la Regione ricorrente, che le disposizioni del decreto-legge «incidono sull'esercizio delle funzioni proprie delle Regioni nei settori della “tutela della salute”, della “tutela del lavoro”, dell'“istruzione”, della “formazione professionale”, del “governo del territorio”, con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, e dell'“assistenza sociale”, nonché sulle corrispondenti funzioni amministrative regionali e locali». Di fronte a un atto legislativo, quale il d.l. n. 113 del 2018, a contenuto normativo differenziato, che incide su diversi settori dell'ordinamento giuridico, tutti riferibili, come si vedrà a breve, alla competenza esclusiva dello Stato, la ridondanza del vizio sulle competenze regionali e locali deve essere argomentata in relazione allo specifico contenuto normativo del decreto e alla idoneità dello stesso a obbligare la Regione a esercitare le proprie attribuzioni in conformità a una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali.

6.- Occorre ora passare allo scrutinio delle altre questioni promosse nei confronti degli artt. 1, 12 e 13 del d.l. n. 113 del 2018.

7.- L'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 reca «[d]isposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario». Per effetto di tale articolo, il legislatore ha soppresso l'istituto generale e atipico del permesso di soggiorno per motivi umanitari, di cui all'art. 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), e in sua vece ha contestualmente previsto alcuni «speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario».

Secondo le Regioni ricorrenti la sostituzione di un permesso di soggiorno di carattere generale con alcune fattispecie tipizzate determinerebbe una restrizione dell'ambito di applicazione della protezione per motivi umanitari, con conseguente violazione di numerosi parametri costituzionali (artt. 2, 3, 10, 31, 32, 34, 35 e 97 Cost., oltre all'art. 77 Cost.), europei e internazionali (e quindi anche degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e con ricadute, sia pure indi-



rette, sulle competenze concorrenti e residuali delle Regioni in materia di assistenza sociale e sanitaria, di formazione e politiche attive del lavoro, di istruzione ed edilizia residenziale pubblica, oltre che sulle funzioni degli enti locali, in violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

7.1.- Lo scrutinio delle censure prospettate nei confronti dell'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 impone, secondo la costante giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 116 e n. 100 del 2019, n. 246 e n. 148 del 2018), l'individuazione dell'ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni impugnate, tenendo conto della loro *ratio*, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina. Allo scopo si rende dunque necessario ricostruire sinteticamente l'istituto della protezione umanitaria, prima e dopo l'impugnato intervento statale.

7.2.- Il sistema della protezione dello straniero in Italia è articolato su tre livelli: il riconoscimento dello status di rifugiato, la protezione sussidiaria e la protezione umanitaria.

Mentre le prime due forme di protezione trovano fonte diretta nelle normative internazionali ed europee, la protezione umanitaria è un istituto riconducibile a previsioni dell'ordinamento interno.

Lo status di rifugiato è regolato dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 24 luglio 1954, n. 722, esplicitamente richiamata dalle rilevanti direttive dell'Unione europea come «pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati» (direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, poi abrogata dalla direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta). Tale status è riconosciuto a chi si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza o la dimora abituale e non voglia farvi ritorno «per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale» (art. 2, lettera d, della direttiva 2011/95/UE che riprende la Convenzione di Ginevra).

La «protezione sussidiaria» è regolata dalle citate direttive UE ed è accordata a chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, correrebbe «un rischio effettivo di subire un grave danno» (art. 2, lettera f, della direttiva 2011/95/UE), con ciò intendendosi la pena di morte o l'essere giustiziato, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, ovvero la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (art. 15 della direttiva 2011/95/UE).

Quanto alla «protezione umanitaria», l'art. 6, paragrafo 4, della direttiva 115/2008/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, prevede la possibilità - non già l'obbligo - per gli Stati membri di estendere l'ambito delle forme di protezione tipiche sino a ricomprendere «motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura», rilasciando allo scopo un apposito permesso di soggiorno. A detta facoltà, gli Stati membri hanno dato attuazione nei modi più vari.

Dunque, lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, specificazione della medesima voce «protezione internazionale», sono accordati in osservanza di obblighi europei e internazionali: il primo per proteggere la persona da atti di persecuzione; la seconda per evitare che questa possa subire un grave danno. Viceversa, la protezione umanitaria è rimessa in larga misura alla discrezionalità dei singoli Stati, per rispondere a esigenze umanitarie, caritatevoli o di altra natura.

Col decreto-legge in esame, il legislatore nazionale è intervenuto solo sull'istituto della protezione umanitaria, senza incidere su quella dovuta in base a obblighi europei e internazionali.

7.3.- Nell'ordinamento italiano, la protezione umanitaria fu immessa per la prima volta a opera dell'art. 14, comma 3, della legge 30 settembre 1993, n. 388, recante «Ratifica ed esecuzione: a) del protocollo di adesione del Governo della Repubblica italiana all'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i Governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, con due dichiarazioni comuni; b) dell'accordo di adesione della Repubblica italiana alla convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione del summenzionato accordo di Schengen, con allegate due dichiarazioni unilaterali dell'Italia e della Francia, nonché la convenzione, il relativo atto finale, con annessi l'atto finale, il processo verbale e la dichiarazione comune dei Ministri e Segretari di Stato firmati in occasione della firma della citata convenzione del 1990, e la dichiarazione comune relativa agli articoli 2 e 3 dell'accordo di adesione summenzionato; c) dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo agli articoli 2 e 3 dell'accordo di cui alla lettera b); tutti atti firmati a Parigi il 27 novembre 1990», che ha modificato le



condizioni di soggiorno degli stranieri regolate dal decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1990, n. 39.

Il citato art. 14 della legge n. 388 del 1993 configurava la protezione umanitaria come ipotesi di deroga al rigetto (e alla revoca) della domanda di permesso di soggiorno, deroga consentita appunto quando ricorressero seri motivi di carattere umanitario. Tale articolo, infatti, prevedeva che un provvedimento di rifiuto o di revoca del permesso di soggiorno potesse essere adottato quando lo straniero non soddisfacesse le condizioni di soggiorno applicabili nel territorio di uno degli Stati contraenti, salvo che ricorressero «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» (art. 4, comma 12-ter, del d.l. n. 416 del 1989).

Questo originario riferimento alle esigenze di carattere umanitario, suscettibili di evitare il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno, è stato testualmente ripreso dall'art. 5, comma 6, della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per poi sedimentarsi nell'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione, il cui testo prevedeva, fino all'entrata in vigore del decreto-legge in esame, che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno potessero essere adottati quando lo straniero non soddisfacesse le condizioni di soggiorno salva la ricorrenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». Il permesso di soggiorno per motivi umanitari era rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione.

A seguito dell'introduzione della protezione internazionale (a opera del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, intitolato «Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta»), nelle due forme del riconoscimento dello status di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria, era altresì previsto che, in caso di non accoglimento della domanda di protezione internazionale, le competenti commissioni territoriali trasmettessero gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione, qualora sussistessero «gravi motivi di carattere umanitario» (art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, intitolato «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato»).

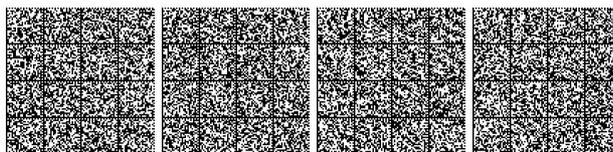
Per completare il quadro normativo immediatamente precedente all'entrata in vigore della disposizione impugnata, occorre ancora menzionare che, accanto al permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5, comma 6, il t.u. immigrazione prevedeva altresì alcune fattispecie particolari di permesso di soggiorno (per motivi di protezione sociale, ex art. 18; per particolare sfruttamento lavorativo, ex art. 22, comma 12-*quater*; per le vittime di violenza domestica, ex art. 18-*bis*), in cui erano comunque evidenti le esigenze di carattere umanitario sottese alle singole fattispecie.

7.4.- La protezione umanitaria ha ricevuto ampia applicazione nella prassi giurisprudenziale, che ne ha via via precisato i contorni, grazie all'attività interpretativa della giurisprudenza di merito e di legittimità che ha assicurato l'effettività del quadro normativo ora brevemente descritto alla luce delle esigenze di tutela dei diritti fondamentali della persona, garantiti dalla Costituzione e dagli altri strumenti di tutela europea e internazionale.

Secondo la Corte di cassazione, in particolare, il permesso di soggiorno per motivi umanitari si collega al diritto di asilo costituzionale, di cui all'art. 10, terzo comma, Cost., oltre che alla «protezione complementare» che la normativa europea consente agli Stati membri di riconoscere, anche per motivi umanitari o caritatevoli, alle persone che non possono rivendicare lo status di rifugiato e neppure beneficiare della protezione sussidiaria, benché siano minacciate nei propri diritti fondamentali in caso di rinvio nel paese d'origine (così, tra le molte, Cassazione civile, sezioni unite, sentenze 11 dicembre 2018, n. 32177 e n. 32044). Inoltre, nella giurisprudenza di legittimità immediatamente anteriore alle modifiche introdotte dal decreto impugnato, i «seri motivi umanitari» erano tutti accomunati dallo scopo di tutelare situazioni di vulnerabilità attuali o accertate, con giudizio prognostico, come conseguenza discendente dal rimpatrio dello straniero, in presenza di un'esigenza concernente la salvaguardia di diritti umani fondamentali protetti a livello costituzionale e internazionale (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 12 novembre 2018, n. 28996).

7.5.- In tale cornice normativa, è intervenuto l'impugnato art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 che ha eliminato dall'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione il riferimento ai «seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» e, più in generale, ha espunto dall'ordinamento ogni riferimento al permesso di soggiorno «per motivi umanitari» contenuto in diversi testi normativi. Tuttavia, la medesima disposizione ha contestualmente delineato una serie di «casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario».

In sintesi, per effetto dell'impugnato art. 1 del d.l. n. 113 del 2018, il permesso di soggiorno per motivi umanitari, che scompare come istituto generale e atipico, viene sostituito dai seguenti permessi di soggiorno: a) permessi di soggiorno per «casi speciali» (ipotesi di cui agli artt. 18, 18-*bis* e 22, comma 12-*quater*, del t.u. immigrazione); b)



permesso di soggiorno per «cure mediche» (ipotesi di cui all'art. 19, comma 2, lettera *d-bis*); *c*) permesso di soggiorno per calamità (ipotesi di cui all'art. 20-*bis*); *d*) permesso di soggiorno per motivi di particolare valore civile (ipotesi di cui all'art. 42-*bis*).

I permessi di soggiorno per «casi speciali» (ipotesi di cui agli artt. 18, 18-*bis* e 22, comma 12-*quater*, del t.u. immigrazione), sostituiscono i precedenti permessi di soggiorno «per motivi di protezione sociale», «per vittime di violenza domestica» e «per particolare sfruttamento lavorativo», dei quali mantengono sostanzialmente invariata la portata.

In particolare, lo speciale permesso di cui all'art. 18 del t.u. immigrazione è rilasciato dal questore quando siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'organizzazione criminale dedita allo sfruttamento della prostituzione, al fine di consentirgli di sottrarsi alla violenza e a detti condizionamenti nonché di partecipare a un programma di assistenza e integrazione sociale.

Il permesso di cui al successivo art. 18-*bis* è rilasciato dal questore a fronte di accertate situazioni di violenza o abuso per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza domestica, con ciò intendendosi «uno o più atti, gravi ovvero non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima».

Il permesso di cui all'art. 22, comma 12-*quater*, è rilasciato dal questore nelle ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro.

Il permesso di soggiorno per «cure mediche» (di cui all'art. 19, comma 2, lettera *d-bis*) è rilasciato dal questore agli stranieri che versino in condizioni di salute di particolare gravità, accertate mediante idonea documentazione proveniente da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, e tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi in caso di rientro nel paese di origine o di provenienza.

Il permesso di soggiorno per calamità (di cui all'art. 20-*bis*) è rilasciato dal questore quando il paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza.

Il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile (di cui all'art. 42-*bis*), infine, deve essere autorizzato dal Ministro dell'interno, su proposta del prefetto competente, ed è rilasciato nei casi in cui lo straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile.

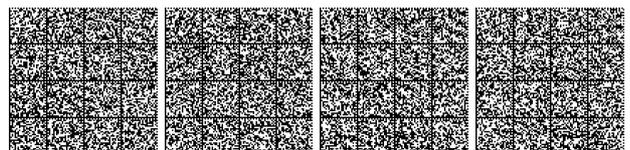
Accanto a dette ipotesi, il legislatore, modificando l'art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, ha poi introdotto un nuovo permesso di soggiorno per «protezione speciale» per i casi in cui non si accolga la domanda di protezione internazionale dello straniero e al contempo ne sia vietata l'espulsione o il respingimento, nell'eventualità che questi «possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione» (art. 19, comma 1, del t.u. immigrazione), oppure esistano fondati motivi di ritenere che rischi di essere sottoposto a tortura (art. 19, comma 1.1., del t.u. immigrazione).

In sintesi, con l'impugnato art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 il legislatore è intervenuto sulle qualifiche che danno titolo ai permessi di soggiorno sul territorio nazionale specificando, in un ventaglio di ipotesi nominate, i «seri motivi di carattere umanitario» prima genericamente enunciati all'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione.

7.6.- Non vi è alcun dubbio che tale intervento sia esercizio di competenze legislative esclusive dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost.

Come osservato dalle stesse ricorrenti, viene innanzitutto in rilievo la materia «immigrazione», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *b*), Cost. Essa infatti comprende, come la giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito, non solo gli «aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale» (sentenza n. 2 del 2013, così come sentenze n. 61 del 2011, n. 299 del 2010 e n. 134 del 2010), ma, ed è ciò che qui rileva, le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno (sentenza n. 156 del 2006).

Questa Corte ha anche più volte precisato che il legislatore statale gode di «ampia» discrezionalità nella disciplina di detta materia (sentenze n. 277 del 2014, n. 202 del 2013 e n. 172 del 2012), dato che essa è «collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici» (tra le molte, sentenze n. 172 del 2012 e n. 250 del 2010); e che, pur disponendo di tale ampia discrezionalità, il legislatore naturalmente resta sempre tenuto al rispetto degli obblighi internazionali, sulla base dell'art. 117, primo comma, Cost., e costituzionali (sentenze n. 202 del 2013, n. 172 del 2012 e n. 245 del 2011), compreso il criterio di ragionevolezza intrinseca (tra le altre, sentenza n. 172 del 2012).



Le medesime disposizioni impugnate, peraltro, sono anche espressione della competenza legislativa statale in materia di «diritto di asilo», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., che nell'ordinamento costituzionale italiano copre uno spettro più ampio rispetto al diritto dei rifugiati di cui alla citata Convenzione di Ginevra. Per la definizione del contenuto di tale materia, infatti, ci si deve riferire all'art. 10, terzo comma, Cost., che appunto riconosce il «diritto d'asilo nel territorio della Repubblica» come diritto fondamentale dello straniero «al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana».

A favore di un inquadramento delle disposizioni impugnate nella materia «diritto di asilo» depone la consolidata giurisprudenza di legittimità che, in riferimento alla disciplina previgente, aveva ritenuto che il diritto di asilo costituzionale ex art. 10, terzo comma, Cost. avesse ricevuto integrale attuazione grazie al concorso dei tre istituti concernenti la protezione dei migranti: la tutela dei rifugiati, la protezione sussidiaria di origine europea e la protezione umanitaria (tra le molte, Corte di Cassazione, sezione prima civile, ordinanza 15 maggio 2019, n. 13082; sezione sesta civile, ordinanza 19 aprile 2019, n. 11110; sezione sesta civile, ordinanza 4 agosto 2016, n. 16362). Di conseguenza, ogni intervento legislativo che, indipendentemente dal suo contenuto, incida, come quello oggetto delle presenti questioni di costituzionalità, sull'uno o sull'altro dei tre istituti che danno vita nel loro complesso alla disciplina dell'asilo costituzionale deve per ciò stesso essere ascritto alla materia denominata «diritto di asilo», di esclusiva competenza dello Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost.

7.7.- La circostanza che si tratti di disposizioni adottate dallo Stato nell'esercizio di proprie competenze legislative esclusive fa sì che non siano configurabili violazioni dirette del riparto di competenze disegnato dal Titolo V, Parte II, della Costituzione; tuttavia ciò non implica che le Regioni non possano denunciare la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli relativi al riparto di competenze, assumendo la lesione indiretta di proprie attribuzioni costituzionalmente garantite (sentenze n. 139, n. 73 e n. 17 del 2018, e n. 412 del 2001).

Con riguardo alle disposizioni in esame, in effetti, le Regioni prospettano lesioni indirette alle loro competenze, lamentando che le modalità attraverso le quali lo Stato ha esercitato le proprie competenze legislative, in quanto asseritamente viziata da illegittimità costituzionale, per la violazione dei parametri costituzionali e internazionali sopra richiamati, condizionerebbero l'esercizio di numerose competenze legislative regionali sia di tipo concorrente che di tipo residuale, in materia di assistenza sociale, tutela della salute, formazione e politiche attive del lavoro, istruzione ed edilizia residenziale pubblica. In particolare, le ricorrenti ritengono che la disposizione impugnata restringerebbe illegittimamente la platea delle persone regolarmente soggiornanti sul territorio e con essa anche quella dei destinatari delle prestazioni sociali garantite dalle Regioni, costringendo queste ultime, al pari degli enti locali di cui esse affermano essere sostituiti processuali, a esercitare le loro competenze in contrasto con la Costituzione.

Come già ricordato, questa Corte ha costantemente affermato che le questioni sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali sono ammissibili quando la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbligherebbe le Regioni - nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie - a conformarsi a una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto (tra le altre, sentenze n. 5 del 2018, n. 287 e n. 244 del 2016). Tuttavia, in presenza di un intervento normativo ascrivibile all'esercizio di potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato, affinché una censura basata sulla violazione indiretta delle competenze regionali sia ammissibile, occorre che essa sia adeguatamente argomentata.

7.8.- Alla luce dei suddetti criteri, le questioni aventi a oggetto l'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 non sono ammissibili.

Il vizio di incostituzionalità della legge statale lamentato dalle ricorrenti consisterebbe in una illegittima restrizione dei titoli di soggiorno e nella conseguente illegittima esclusione di una quota di persone dal novero della popolazione regolarmente residente sul territorio e beneficiaria delle prestazioni sociali erogate dalle Regioni (e dagli enti locali). Tutte le censure danno per certo che l'effetto concreto delle disposizioni impugnate sia quello di ridurre il numero dei titolari di un regolare permesso di soggiorno. Tuttavia tale motivazione non è sufficiente a dimostrare la ridondanza in concreto sulle competenze regionali, alla luce del dato normativo come sopra illustrato. Gli argomenti addotti dalle ricorrenti si basano sull'assunto indimostrato che il passaggio da un permesso di soggiorno generale e atipico, per «seri motivi di carattere umanitario», a una serie di «casi speciali», comporti di per sé una restrizione della protezione complementare contraria a Costituzione.

Invero, l'effettiva portata dei nuovi permessi speciali potrà essere valutata solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale che andrà formandosi, in relazione alle esigenze dei casi concreti e alle singole fattispecie che via via si presenteranno. In proposito, è appena il caso di osservare che l'interpretazione e l'applicazione dei nuovi istituti, in sede sia amministrativa che giudiziale, sono necessariamente tenute al rigoroso rispetto della Costituzione e dei vincoli internazionali, nonostante l'avvenuta abrogazione dell'esplicito riferimento agli «obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» precedentemente contenuto nell'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione.



In questo senso, del resto, si è espresso, in sede di emanazione del decreto impugnato, il Presidente della Repubblica il quale, nella lettera indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri il 4 ottobre 2018, ha sottolineato che «restano “fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato”, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall’art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall’Italia». Anche la stessa relazione illustrativa del disegno di legge di conversione conferma che l’intervento legislativo si muove nel solco tracciato dagli obblighi costituzionali e internazionali della Repubblica, da esso, appunto, in nessun modo menomati.

La doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili. Diversamente questa Corte potrà essere adita in via incidentale, restando ovviamente impregiudicata, all’esito della presente pronuncia, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale della disposizione in esame.

Dato quindi il carattere ipotetico e meramente eventuale delle questioni, così come prospettate dalle ricorrenti, non può dirsi dimostrato l’illegittimo condizionamento indiretto delle competenze regionali denunciato nei ricorsi.

7.9.- Va ricordato, infine, che, anche qualora le norme statali impuginate producessero l’effetto di escludere una parte delle persone che in precedenza avrebbe avuto diritto al permesso umanitario dal godimento dei nuovi permessi speciali, non sarebbe comunque impedito oggi alle Regioni di continuare a offrire alle medesime persone le prestazioni in precedenza loro assicurate nell’esercizio delle proprie competenze legislative concorrenti o residuali.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, le Regioni possono erogare prestazioni anche agli stranieri in posizione di irregolarità e possono farlo senza che ciò interferisca in alcun modo con le regole per il rilascio del permesso di soggiorno, che restano riservate alla legge statale sulla base della competenza esclusiva in materia di «immigrazione» e «diritto di asilo» (in particolare le sentenze n. 61 e del 2011 e n. 269 del 2010) Le Regioni, del resto, non offrono elementi concreti «in relazione all’entità della compressione finanziaria» (sentenza n. 79 del 2018) che potrebbe derivare da scelte di questo tipo.

Anche sotto questi profili, dunque, le ragioni addotte dalle ricorrenti a sostegno della “ridondanza” non consentono di superare il vaglio di ammissibilità.

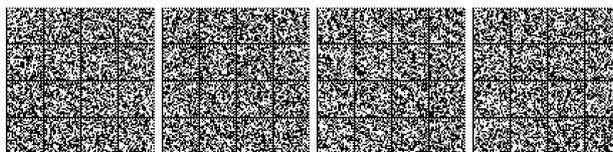
8.- Le Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche e Calabria promuovono questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12 del d.l. n. 113 del 2018, avanzando censure variamente articolate, illustrate nel Ritenuto in fatto.

8.1.- Come già evidenziato in relazione all’art. 1 del d.l. n. 113 del 2018, lo scrutinio di tali censure impone l’individuazione dell’ambito materiale al quale va ascritta la disposizione impugnata.

Ciò implica la necessità di una, sia pur sintetica, ricostruzione della disciplina normativa del sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo.

8.2.- Prima delle modifiche apportate dal cosiddetto decreto sicurezza, l’accoglienza dei richiedenti asilo - all’esito di un percorso evolutivo caratterizzato dalla necessità di gestire “in emergenza” afflussi massicci di cittadini stranieri sul territorio nazionale - era imperniata, in forza delle previsioni del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), su un sistema articolato in più fasi e finanziato dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo (d’ora innanzi: FNPSA), istituito dall’art. 1-*septies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1990, n. 39, e successivamente modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo).

Una fase iniziale, dedicata al soccorso, all’assistenza immediata e all’identificazione, si svolgeva nell’ambito di centri governativi situati in corrispondenza dei luoghi maggiormente interessati dagli afflussi (art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 142 del 2015). A essa seguiva una fase di prima accoglienza, riservata alla verbalizzazione della domanda di protezione e all’avvio della procedura di esame della stessa, nonché all’accertamento delle condizioni di salute del cittadino straniero: pure tale fase si svolgeva in centri governativi (art. 9 del d.lgs. n. 142 del 2015), anche istituiti in via straordinaria (art. 11 del d.lgs. n. 142 del 2015). La procedura contemplava, infine, il passaggio alla fase di cosiddetta seconda accoglienza: gli stranieri che avessero formalizzato la domanda di asilo e fossero privi di mezzi di sussistenza adeguati, venivano avviati (ai sensi dell’art. 14 del d.lgs. n. 142 del 2015) nelle strutture territoriali che costituivano il Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati (d’ora innanzi: SPRAR), previsto dall’art. 1-*sexies* del d.l. n. 416 del 1989, come convertito e successivamente modificato. Tale sistema era affidato agli enti locali, aderenti a esso



su base volontaria, previa approvazione di progetti finanziati quasi per intero dal Ministero dell'interno e finalizzati all'inclusione ed integrazione sociale dei soggetti ospitati, grazie ad attività e servizi la cui erogazione era comunque limitata nel tempo, anche per la scarsità dei posti a disposizione rispetto ai soggetti in accoglienza.

L'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 modifica tale sistema, con un complesso reticolo di innovazioni incidenti sia sul d.l. n. 416 del 1989 sia sul d.lgs. n. 142 del 2015.

In linea generale, può affermarsi che lo scopo dell'intervento legislativo è quello di riservare i progetti di integrazione e inclusione sociale, attivati nell'ambito della cosiddetta seconda fase del sistema di accoglienza territoriale previsto dall'articolo 1-*sexies* del d.l. n. 416 del 1989, come convertito e successivamente modificato, esclusivamente ai soggetti già titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati nonché ai titolari di specifici permessi di soggiorno individuati dal cosiddetto decreto sicurezza, che hanno sostituito, come si è visto, il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

L'accoglienza dei richiedenti asilo, invece, è assicurata esclusivamente dai centri governativi attivati ai sensi degli articoli 9 e 11 del d.lgs. n. 142 del 2015.

Il comma 1 dell'art. 12 interviene sull'art. 1-*sexies* del d.l. n. 416 del 1989, modificandone, in particolare, il primo comma, nel senso di restringere la platea di coloro che possono accedere ai servizi territoriali locali (cosiddetti di seconda accoglienza), ora limitata agli stranieri che abbiano un titolo tendenzialmente stabile e definitivo a permanere sul territorio dello Stato.

Viene riformulato anche il comma 2 dell'art. 1-*sexies* del citato d.l. n. 416 del 1989, che disciplina il finanziamento dei progetti presentati dagli enti locali: la nuova disposizione stabilisce, in particolare, che, con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata (che si specifica debba esprimersi entro trenta giorni) sono definiti i criteri e le modalità per la presentazione da parte degli enti locali delle domande di contributo per la realizzazione e la prosecuzione dei progetti di accoglienza; sempre con decreto del Ministro dell'interno si provvede poi all'ammissione al finanziamento dei progetti presentati dagli enti locali, nei limiti delle risorse disponibili del FNPSA.

Si provvede, inoltre, a ridenominare lo SPRAR in «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati» (d'ora innanzi: SIPROIMI).

Il comma 2 dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 interviene invece sul d.lgs. n. 142 del 2015, in modo da ristrutturare l'impianto complessivo del sistema di accoglienza, nel senso di espungere i frammenti normativi che facevano riferimento ai richiedenti asilo in relazione alle strutture ex SPRAR, alle quali tali soggetti non hanno più accesso.

Per quanto d'interesse in questa sede, viene eliminata, sempre rispetto ai richiedenti asilo, la distinzione tra la fase di prima accoglienza assicurata nelle strutture governative e la fase di seconda accoglienza nelle strutture gestite dagli enti locali, alle quali ultime i richiedenti protezione internazionale non hanno più accesso.

Viene riformulato l'art. 14 del d.lgs. n. 142 del 2015, sin dalla sua rubrica, che non è più dedicata alla disciplina del «Sistema di accoglienza territoriale», ma alle «Modalità di accesso al sistema di accoglienza». Vengono puntualmente abrogate le parti concernenti l'ex SPRAR e, all'esito delle modifiche introdotte, la disposizione prevede che il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata al sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con questi ultimi, alle misure di accoglienza disciplinate dal medesimo decreto (ossia a quelle garantite dai centri governativi di accoglienza di cui agli artt. 9 e 11).

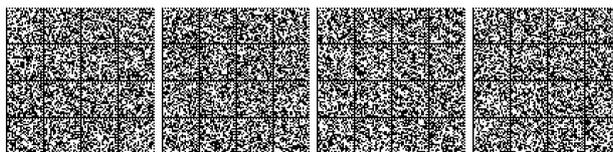
Dell'art. 22 del d.lgs. n. 142 del 2015, che disciplina il lavoro e la formazione professionale per i richiedenti asilo, viene abrogato il comma 3, che prevedeva, per questi ultimi, la possibilità di frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale nell'ambito del servizio territoriale di accoglienza.

Infine, ed analogamente, l'art. 22-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015, che disciplina la partecipazione ad attività di utilità sociale, viene novellato, con la sostituzione nei commi 1 e 3 dell'espressione «richiedenti protezione internazionale» con l'espressione «titolari di protezione internazionale».

I commi 5, 5-*bis* e 6 dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 contengono disposizioni transitorie, dedicate a coloro che fossero già accolti nell'ambito del sistema SPRAR alla data di entrata in vigore del cosiddetto decreto sicurezza.

Nel caso dei richiedenti asilo (comma 5) si prevede che essi rimangano nel sistema ex SPRAR fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso già finanziato. Viene ribadita la continuità dell'accoglienza per i neo maggiorenni richiedenti asilo (comma 5-*bis*) fino alla definizione della domanda di protezione internazionale. Infine, quanto ai titolari di protezione umanitaria (comma 6), si prevede che essi restino all'interno dell'ex SPRAR fino alla scadenza del periodo previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del sistema medesimo e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza.

Il comma 7 dell'art. 12, infine, prevede una clausola di neutralità finanziaria.



8.3.- Le Regioni ricorrenti, in generale, ascrivono la disciplina impugnata alla materia «immigrazione», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *b*), Cost., di competenza esclusiva statale.

Si è già osservato che la giurisprudenza di questa Corte riconduce alla materia «immigrazione», tra l'altro, gli interventi pubblici connessi alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale.

Come illustrato in precedenza - e come confermato dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge - la normativa in esame non già si occupa dei flussi di ingresso degli stranieri sul territorio nazionale, né semplicemente regola le condizioni del loro soggiorno su di esso. Essa ha invece di mira l'esigenza di riservare prioritariamente l'accesso al sistema finalizzato all'integrazione a quei soggetti la cui condizione è connotata da una tendenziale stabilità, derivante dall'accoglimento della richiesta di protezione internazionale.

Il filo conduttore delle molteplici disposizioni di cui si compone il censurato art. 12, in particolare, è ravvisabile nella rimodulazione della platea di soggetti legittimati a usufruire dei servizi di inclusione e integrazione offerti dalle strutture territoriali, in base ai progetti finanziati, quasi per l'intero, con le risorse del FNPSA.

L'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018, dunque, presenta alcune connessioni con il fenomeno migratorio, e le Regioni ricorrenti non errano quando individuano, come ambito materiale parzialmente coinvolto, quello dell'«immigrazione» (art. 117, secondo comma, lettera *b*, Cost.). Tuttavia, l'intervento normativo di cui si ragiona deve essere inquadrato soprattutto nelle materie «diritto d'asilo» e «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» contemplate dall'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., sempre di competenza esclusiva statale. Con ogni evidenza, la disposizione censurata disciplina, infatti, il trattamento di coloro che - una volta fatto ingresso nel territorio dello Stato - richiedono all'Italia protezione internazionale.

8.4.- La riconducibilità dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 a materie comunque attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato esclude anche in questo caso la configurabilità di violazioni dirette del riparto di competenze disegnato dal Titolo V, Parte II, della Costituzione.

Vero che, secondo la giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 2 del 2013), in linea di principio, è riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni e delle Province autonome con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, in relazione ad ambiti materiali - dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione - attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni (sentenze n. 299 e n. 134 del 2010, n. 156 del 2006, n. 300 del 2005).

Come si è chiarito, tuttavia, si è nel caso di specie al cospetto di un intervento normativo pienamente ascrivibile all'esercizio di plurime competenze esclusive statali, come, del resto, riconosciuto dalle stesse Regioni ricorrenti.

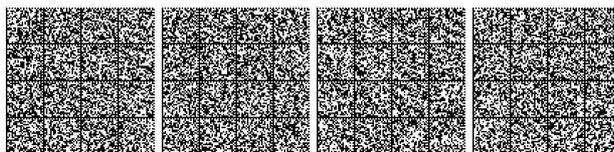
Ne consegue che le censure mosse nei confronti dell'art. 12 prospettano, a ben vedere, lesioni indirette di competenza, in conseguenza della violazione di parametri estranei al Titolo V, Parte II, della Costituzione.

Tale ricostruzione è, del resto, coerente con l'impianto dei ricorsi regionali. Tutte le Regioni ricorrenti hanno, infatti, individuato, in primo luogo, ambiti di propria competenza (o di competenza degli enti locali, le cui attribuzioni esse sono abilitate a tutelare nel giudizio costituzionale), nei quali avrebbero concretamente esercitato funzioni legislative e amministrative. In ciò risiede la ragione dell'evocazione dei parametri di cui agli artt. 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost. In secondo luogo, lamentano che tali ambiti sarebbero stati indirettamente incisi dalla normativa impugnata, ritenuta costituzionalmente illegittima per violazione di parametri estranei al Titolo V, Parte II, della Costituzione.

I parametri costituzionali evocati sono, oltre all'art. 77, gli artt. 3 e 97 Cost., che presidiano i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione; l'art. 2 Cost., che garantisce tutela ai diritti fondamentali delle persone; gli artt. 4 e 35 Cost., sul diritto al lavoro; gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost. in riferimento al rispetto degli obblighi internazionali ed europei, e in relazione a diversi parametri interposti, costituiti da norme della CEDU e da norme di diritto dell'Unione.

8.5.- Ciò posto, tutte le questioni sollevate sono inammissibili, come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, per difetto di motivazione sull'asserita lesione indiretta delle competenze delle Regioni e degli enti locali.

Secondo la già menzionata giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 145 del 2016; in senso analogo, successivamente, sentenze n. 198 e n. 137 del 2018), le questioni sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali «sono ammissibili al ricorrere di due concomitanti condizioni: in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale - legislativa, amministrativa o finanziaria - incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali, appunto, trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese (*ex plurimis*, sentenze n. 83 e n. 65 del 2016, n. 251 e n. 89 del 2015); e, in secondo luogo, la Corte deve ritenere che sussistano competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla



disciplina impugnata (*ex plurimis*, sentenze n. 220 e n. 219 del 2013). Ciò si verifica quando la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbligherebbe le Regioni - nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie - a conformarsi a una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto».

Pertanto, come pure già detto, affinché una censura siffatta sia ammissibile, in presenza di un intervento normativo ascrivibile all'esercizio di potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato, occorre che venga enunciata e adeguatamente argomentata la compressione degli spazi di autonomia pur sempre spettanti alle Regioni nell'ambito del complesso fenomeno di governo dell'immigrazione.

Negli odierni giudizi, le Regioni ricorrenti hanno prospettato, come effetto delle disposizioni impuginate, la lesione indiretta delle proprie competenze (e di quelle degli enti locali), in particolare in relazione a una determinata categoria di soggetti, costituita dai richiedenti asilo, oggi esclusi dal sistema territoriale di accoglienza. Esse asseriscono che l'esercizio di tali competenze, in relazione a tale categoria di soggetti, sarebbe del tutto «impedito», ovvero «condizionato» - nel senso che sarebbe loro imposto di esercitare le suddette funzioni in modo costituzionalmente illegittimo, con lesione di parametri appunto non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali - oppure, ancora, «aggravato» sul piano finanziario.

Tuttavia, la motivazione che esse adducono a sostegno delle censure non appare adeguata, alla luce dello stesso dato normativo come in precedenza illustrato.

Come sottolineato anche dalla difesa statale, a seguito dell'entrata in vigore della disposizione impugnata, il sistema territoriale di accoglienza resta, infatti, sostanzialmente invariato, per quanto riguarda la sua organizzazione, l'ampiezza della rete territoriale e le modalità di accesso a tale sistema da parte degli enti locali.

Oggetto di modifica risulta essere la platea dei soggetti ammessi a beneficiare dell'accoglienza territoriale. Va da sé che questo dato è tutt'altro che secondario o irrilevante, poiché, ora, i richiedenti asilo non accedono, alle stesse condizioni precedenti, alla seconda fase del sistema di accoglienza. Su questo aspetto, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale resta ovviamente impregiudicata. Quel che in questa sede rileva è che nessuna delle norme impuginate importa obblighi, divieti o condizionamenti, a carico delle Regioni e dei Comuni, tali da impedire loro di esercitare, anche a favore dei richiedenti asilo - al di fuori del sistema territoriale di accoglienza - le proprie attribuzioni legislative o amministrative, nelle (più sopra indicate) materie di competenza concorrente o residuale, ovvero tali da costringerli a esercitare dette attribuzioni secondo modalità costituzionalmente illegittime per lesione di parametri costituzionali non attinenti al riparto delle competenze statali o regionali.

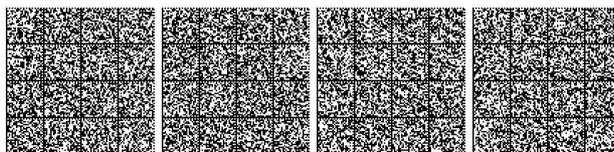
Restano pienamente in vigore, infatti, tutte le norme del d.lgs. n. 286 del 1998 che consentono, ed anzi auspicano, interventi siffatti in favore dei cittadini stranieri in genere.

L'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, ad esempio, autorizza Regioni, Province e Comuni, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, ad adottare provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana.

L'art. 40 del medesimo decreto, ancora, dispone che le Regioni, in collaborazione con le Province e con i Comuni e con le associazioni e le organizzazioni di volontariato, predispongono centri di accoglienza destinati a ospitare, anche in strutture per ospitare cittadini italiani o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti (quali sono appunto i richiedenti asilo) per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza; in tali centri di accoglienza le Regioni provvedono, ove possibile, ai servizi sociali e culturali idonei a favorire l'autonomia e l'inserimento sociale degli ospiti.

Il successivo art. 42, dal canto suo, prevede che lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscono una serie di attività di tipo sociale e assistenziale volte, tra l'altro, all'effettuazione di corsi della lingua e della cultura di origine, alla diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento nella società italiana degli stranieri medesimi, alla conoscenza e alla valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli extracomunitari regolarmente soggiornanti.

È ben vero che Regioni e Comuni, se riterranno di intervenire, dovranno reperire ulteriori risorse. Da un lato, tuttavia, ciò non sorprende, poiché si tratterebbe del necessario ricorso al potere di spesa, sulla base di scelte di priorità di natura politica compiute in ambito regionale; dall'altro, non possono che corrispondentemente sottrarsi alle censure regionali le pertinenti scelte di priorità di spesa compiute dal legislatore statale, in settori di sua esclusiva competenza.



In ogni caso, anche ad ammettere che scelte statali di questa natura possano incidere negativamente sulle Regioni, la motivazione dei ricorsi non raggiunge la soglia che consente l'accesso allo scrutinio di merito. Anche sotto questo specifico profilo, infatti, la motivazione che nei ricorsi dovrebbe giustificare la ridondanza, in termini di lesione dell'autonomia finanziaria presidiata dall'art. 119 Cost., non assurge al livello di completezza sufficiente a superare la soglia dell'ammissibilità.

Questa Corte, ancora di recente (sentenza n. 79 del 2018), ha ritenuto ben possibile motivare anche tramite l'indicazione dell'art. 119 Cost. la ridondanza di questioni sollevate su parametri costituzionali che non riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. Tuttavia, ha ritenuto necessario che, in questi casi, la Regione ricorrente «argomenti in concreto in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale». Ha perciò dichiarato inammissibili questioni promosse attraverso censure che lamentavano effetti negativi sulle finanze regionali meramente «generici e congetturali», poiché ciò rendeva solo astrattamente configurata e del tutto immotivata in concreto la pretesa lesione dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali.

Stante l'assenza, in ciascuno dei ricorsi, di idonee considerazioni in materia, tali affermazioni sono agevolmente estensibili anche agli odierni giudizi, sicché le questioni promosse nei confronti dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sull'asserita lesione indiretta delle competenze delle Regioni e degli enti locali.

9.- Le Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria impugnano l'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018; le Regioni Umbria, Emilia-Romagna e Calabria anche le lettere *b*) e *c*) del comma 1 dell'art. 13; la Regione Marche anche la lettera *c*) dello stesso comma. Le ricorrenti formulano censure variamente articolate sia rispetto a parametri relativi al riparto di competenze tra Stato e Regioni sia in relazione a parametri ulteriori, per la cui illustrazione si rinvia a quanto riportato nel Ritenuto in fatto.

Anche in questo caso si rende preliminarmente necessario individuare l'ambito materiale di pertinenza delle norme impugnate, al fine di verificare l'ammissibilità delle censure promosse in relazione a parametri diversi da quelli relativi al riparto di competenze. È dunque opportuna una, sia pure sintetica, ricostruzione del quadro normativo in cui le disposizioni impugnate si inseriscono.

9.1.- L'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 apporta una serie di modifiche agli artt. 4 e 5 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), e ne abroga l'art. 5-*bis*.

In particolare, l'art. 13 impugnato si compone di un solo comma, che è articolato, al suo interno, in tre lettere (*a*), *b* e *c*).

La lettera *a*) modifica l'art. 4 del d.lgs. n. 142 del 2015 e reca due disposizioni (contraddistinte dai numeri 1 e 2): con la prima (che non è oggetto di impugnazione) è aggiunto il seguente periodo al comma 1 del citato art. 4: «Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *c*), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.» (numero 1); con la seconda (che è impugnata da tutte le Regioni ricorrenti) è inserito, dopo il comma 1 del citato art. 4, il comma 1-*bis* del seguente tenore: «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.» (numero 2).

La lettera *b*) modifica l'art. 5 del d.lgs. n. 142 del 2015 e reca due disposizioni (contraddistinte dai numeri 1 e 2, espressamente impugnate dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna e Calabria ma implicitamente anche dalle altre ricorrenti): con la prima è così sostituito il comma 3 del citato art. 5: «L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2.» (numero 1); con la seconda è così modificato il comma 4 del citato art. 5: «le parole “un luogo di residenza” sono sostituite dalle seguenti: “un luogo di domicilio”» (numero 2).

Infine, la lettera *c*) dispone l'abrogazione dell'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015, che disciplinava le modalità di iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale.

9.2.- Dal contenuto sopra descritto delle disposizioni recate dall'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, e in particolare di quelle fatte oggetto di impugnazione, emerge con chiarezza che le stesse devono essere lette congiuntamente, costituendo, ciascuna, un frammento di un quadro normativo unitario per *ratio* e per contenuto, come confermato dal fatto che le lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1 del citato art. 13 incidono su tre disposizioni (a loro volta consecutive) del d.lgs. n. 142 del 2015 (artt. 4, 5 e 5-*bis*).



Altrettanto chiaramente risulta che le stesse disposizioni vanno ricondotte agli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato relativi a «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.) e alle «anagrafi» (art. 117, secondo comma, lettera i, Cost.). Argomenti decisivi in tal senso sono: la *sedes materiae* (d.lgs. n. 142 del 2015, relativo, tra l'altro, all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) in cui si inseriscono le disposizioni impugnate; lo specifico tenore letterale dell'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), che richiama la disciplina dell'iscrizione anagrafica; l'interpretazione sistematica del Capo II del Titolo I del d.l. n. 113 del 2018, recante «Disposizioni in materia di protezione internazionale», oltre che dello stesso Titolo I, recante «Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione». D'altra parte, che le norme impugnate siano da ricondurre a tali competenze legislative statali non è negato dalle ricorrenti (ed è anzi espressamente riconosciuto nel ricorso dell'Emilia Romagna).

Nemmeno è rinvenibile una incidenza delle stesse disposizioni sulle competenze amministrative proprie dei Comuni, posto che i servizi gestiti dai Comuni in materia di anagrafe restano pur sempre «servizi di competenza statale» (così la rubrica dell'art. 14 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») e le relative funzioni sono esercitate dal sindaco «quale ufficiale di Governo».

Ciò nondimeno, le ricorrenti ritengono che, anche volendo escludere la sussistenza di una violazione diretta delle competenze regionali e degli enti locali, le norme impugnate - in ragione del fatto che la legislazione regionale e quella statale prevedono la residenza come presupposto per l'accesso e il godimento di taluni servizi erogati dalle Regioni e dagli enti locali - comportino una indiretta lesione delle loro competenze e di quelle degli enti locali e su questo presupposto ne lamentano l'illegittimità in relazione all'art. 77 Cost., per quanto riguarda l'impugnazione della Regione Umbria, e agli artt. 2, 3, 5, 10, terzo comma, 32, 34, 35 e 97 Cost., oltre che alle norme del diritto dell'Unione europea e ai trattati internazionali richiamati sopra.

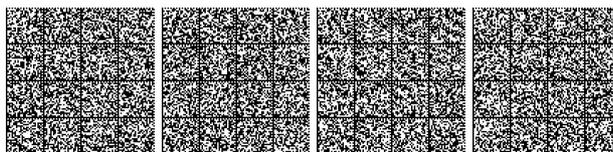
Le Regioni ricorrenti fondano, dunque, la loro legittimazione a ricorrere sulla ricaduta indiretta, su ambiti in cui le stesse hanno competenza, di una normativa, quella concernente le modalità di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale, riconducibile a materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato. Tale ricaduta si collegerebbe all'inevitabile condizionamento che le disposizioni censurate produrrebbero sulla platea dei destinatari dei servizi previsti dalla normativa regionale a favore dei residenti (dai quali dovrebbero essere esclusi i richiedenti asilo).

La motivazione svolta dalle ricorrenti si snoda, quindi, attraverso un doppio passaggio argomentativo: il primo è volto a rappresentare una ricaduta indiretta della normativa impugnata sulle competenze regionali in materia di salute, istruzione, formazione professionale, servizi e politiche sociali; il secondo a dimostrare la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto di competenze.

Con riferimento a tale profilo dei gravami regionali - e ribadita l'impossibilità di ascrivere le disposizioni censurate ad ambiti materiali rimessi in tutto o in parte alle Regioni - si deve richiamare quanto osservato *supra* con riferimento alle impugnazioni già esaminate, e cioè che, in astratto, non può escludersi che, nei casi in cui sussista una lesione ancorché mediata delle loro attribuzioni costituzionali, le Regioni siano legittimate a contestare norme statali per violazione di parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto di competenze. Come più volte ricordato, questa Corte ha, infatti, variamente configurato le forme e i modi della «ridondanza» sulle competenze regionali di questioni aventi a oggetto una normativa statale, giungendo a ritenere ammissibili anche questioni promosse avverso disposizioni riconducibili ad ambiti materiali riservati allo Stato (tra le più recenti, sentenze n. 139, 73 e 17 del 2018, n. 170 del 2017).

In questi casi, tuttavia, come già precisato sopra, grava sulla Regione ricorrente un onere motivazionale particolare, ossia quello di dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l'indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l'esercizio delle attribuzioni regionali.

Questo necessario passaggio argomentativo risulta carente nei ricorsi introduttivi del presente giudizio, che si limitano a postulare un'astratta attitudine delle norme contestate a incidere su ambiti assegnati alla Regione e agli enti locali, ma di tale incidenza non danno conto in maniera che essa possa essere valutata da questa Corte. Né a tali fini risulta decisivo il fatto (ripetutamente messo in evidenza nei ricorsi) che numerose leggi delle Regioni ricorrenti prevedono l'erogazione di servizi a favore dei residenti, dando con ciò rilievo al requisito della residenza. Sebbene si tratti di normativa emanata nell'esercizio delle competenze legislative regionali in materia di sanità, istruzione, formazione professionale e politiche sociali, resta indimostrata la ridondanza su tali attribuzioni delle questioni fatte valere nel presente giudizio, le quali, come visto, attengono allo status del richiedente protezione internazionale.



Da quanto precede deriva un difetto di motivazione sulla ridondanza delle prospettate censure sulle competenze regionali e degli enti locali, con la conseguenza che, restando impregiudicata ogni altra valutazione della legittimità costituzionale delle disposizioni contestate, le stesse censure non superano il vaglio dell'ammissibilità.

Le questioni promosse devono essere, quindi, dichiarate inammissibili.

10.- Dalle considerazioni che precedono consegue infine l'inammissibilità delle censure prospettate con riguardo alla violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Questa Corte ha costantemente affermato che il principio di leale cooperazione viene in rilievo negli ambiti in cui si verifica un intreccio di competenze statali e regionali (da ultima e per tutte, sentenza n. 161 del 2019).

Come risulta dall'analisi sin qui svolta, nel caso in esame il legislatore statale ha invece esercitato le competenze che la Costituzione gli ha attribuito in via esclusiva in materia di diritto di asilo, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e anagrafi, sicché il principio di leale cooperazione non è stato correttamente invocato.

Vero è che questa Corte ha affermato che l'accoglienza dei migranti prevede l'intervento coordinato di Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza (sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, n. 299 e n. 134 del 2010, n. 156 del 2006 e n. 300 del 2005). A tal fine, tuttavia, l'art. 118, terzo comma, Cost. nella materia dell'«immigrazione» contempla l'ipotesi di «forme di coordinamento fra Stato e Regioni», stabilite dalla legge statale, soltanto a valle, e cioè in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative, e non a monte, in relazione all'esercizio della stessa funzione legislativa statale che è, e rimane, di competenza esclusiva dello Stato.

In ogni caso, nella fattispecie in esame, il legislatore statale è intervenuto con lo strumento del decreto-legge ed è appena il caso di sottolineare che la natura e le caratteristiche di tale atto, come risultano dall'art. 77 Cost., escludono in radice la possibilità di prevedere forme di consultazione delle Regioni nell'ambito della decretazione d'urgenza.

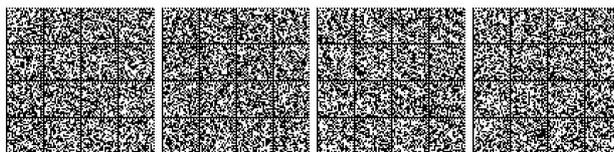
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 12 e 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132, promosse dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 5, 10, secondo e terzo comma, 31, 32, 34, 35, 77, secondo comma, 97, 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento: agli artt. 2, 3, 8 e 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; all'art. 2, comma 1, del Protocollo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; agli artt. 6, 10, comma 1, 12, comma 1, 17, 23 e 24 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881; all'art. 26 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con legge 24 luglio 1954, n. 722; all'art. 5, comma 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio; agli artt. 15, lettera c), e 18 della direttiva 2011/95 UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione); alla direttiva 2013/33 UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), con i ricorsi indicati in epigrafe:



- 2) dichiara estinto il processo, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 12 e 13 del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 3) dichiara estinto il processo, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 13 del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, promosse dalla Regione Basilicata, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA - Daria de PRETIS - Nicolò ZANON - Augusto BARBERA, *Redattori*
Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_190194

N. 195

Sentenza 20 giugno - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sicurezza pubblica (Estensione alle aree su cui insistono presidi sanitari dell'ambito di applicazione del divieto di accesso in speciali aree urbane - Accordi locali, sottoscritti dal prefetto e dalle organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, finalizzati al rafforzamento della tutela della sicurezza pubblica - Approvazione di linee guida ministeriali, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) - Enti locali (Poteri sostitutivi del prefetto nel caso in cui ricorrano situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni locali nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati).

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) - convertito, con modificazioni, nella legge 1º dicembre 2018, n. 132 - artt. 21, comma 1, lettera a), 21-bis, comma 2, e 28, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

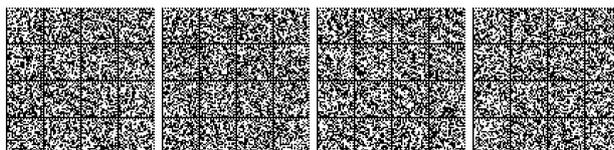
Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 21, comma 1, lettera a), 21-bis, commi 1 e 2, e 28, comma 1, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia



nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132, promossi con ricorsi delle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Toscana e Calabria, notificati il 31 gennaio-4 febbraio, il 1°-6 febbraio, il 31 gennaio-4 febbraio e il 1° febbraio 2019, depositati in cancelleria il 1°, il 4, il 6 e l'8 febbraio 2019, iscritti rispettivamente ai numeri 10, 11, 17 e 18 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 11 e 13, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione Umbria, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Giuseppe Naimo e Vincenzo Cannizzaro per la Regione Calabria e gli avvocati dello Stato Giuseppe Albenzio e Ilia Massarelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Le Regioni Emilia-Romagna (r.r. n. 11 del 2019), Toscana (r.r. n. 17 del 2019) e Calabria (r.r. n. 18 del 2019) hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132; disposizione questa che - modificando l'art. 9, comma 3, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48 - inserisce, dopo le parole «su cui insistono», le parole «presidi sanitari».

Le ricorrenti, assumendo la violazione di parametri pressoché coincidenti, hanno svolto un motivo di censura sostanzialmente analogo, impugnando la disposizione nella parte in cui prevede l'ampliamento dell'elenco dei luoghi in relazione ai quali, per tutelarne il decoro, può trovare applicazione il divieto di accesso in specifiche aree urbane (cosiddetto DASPO urbano) consentendo così che, a fronte di una delle condotte presupposto della misura (stato di ubriachezza, compimento di atti contrari alla pubblica decenza, esercizio di commercio abusivo di spazi pubblici e attività di parcheggiatore abusivo), il soggetto possa essere colpito dal provvedimento di allontanamento anche da aree urbane in cui insistono «presidi sanitari».

In particolare, la Regione Emilia-Romagna ha ravvisato la violazione dell'art. 32 della Costituzione, unitamente all'art. 3 Cost., in quanto «[l]a reazione dell'ordinamento rispetto alla condotta [...] si rivela del tutto irragionevole e sproporzionata nel momento in cui comprime gravemente il diritto alla salute di determinati soggetti che, oltretutto, in una parte dei casi previsti, possono essere particolarmente bisognosi di cure (come chi sia colto in stato di ubriachezza, magari in ragione di un'abitudine in tale condotta) e in un'altra parte non hanno tenuto alcuna condotta che suggerisca una misura grave come l'allontanamento dalle strutture ospedaliere».

Anche la Regione Toscana ha sostenuto la violazione dell'art. 32 Cost., in quanto, in applicazione della norma impugnata, alla persona sottoposta a DASPO urbano potrà essere vietata la possibilità di accedere al luogo ove è ubicato il presidio sanitario con la conseguenza che, in caso di sopravvenuti problemi di salute (anche, in ipotesi, non conclamati da situazioni di assoluta urgenza o evidenza), potrebbero ingenerarsi dubbi sul diritto della persona sottoposta alla misura ad accedere alla struttura sanitaria. Inoltre, secondo la citata Regione, l'art. 21, comma 1, lettera *a*) del d.l. n. 113 del 2018, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché concerne la materia della «tutela della salute», in ordine alla quale le Regioni hanno competenza concorrente.

La Regione Calabria ha promosso la questione in riferimento all'art. 117, terzo comma (e non anche quarto, erroneamente indicato per mero refuso), Cost., congiuntamente all'art. 34 Cost. (*recte*: 32), nonché al principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

La ricorrente afferma che la norma censurata viola i parametri evocati (che la difesa tecnica ben ha articolato con maggiore completezza rispetto alla delibera della Giunta regionale, richiamante il solo art. 117, terzo comma, Cost.) in quanto consente di precludere l'accesso alle strutture sanitarie ai soggetti bisognosi di cure mediche ledendo, così, il diritto alla salute, inteso non solo come diritto fondamentale dell'individuo, ma anche come interesse della collettività a che vengano garantite cure gratuite per gli indigenti.

Per altro verso, ricordato che ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., la tutela della salute costituisce materia di legislazione concorrente, lamenta che la disposizione «incide indebitamente sulla competenza regionale relativa all'organizzazione dei servizi sanitari», impedendo l'accesso nelle «aree nelle quali la Regione realizza l'interesse pubblico alla tutela della salute».



Secondo la ricorrente sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

2.- La sola Regione Emilia-Romagna ha promosso, con lo stesso ricorso, questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, anche dell'art. 21-*bis*, commi 1 e 2, del d.l. n. 113 del 2018. Ad avviso della Regione ricorrente, la norma impugnata lederebbe l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto concerne anche la materia del commercio, in ordine alla quale le Regioni hanno competenza residuale, materia «chiaramente coinvolta nel momento in cui vengono chiamate in causa le organizzazioni rappresentative degli esercenti e i gestori degli esercizi commerciali»; nonché violerebbe l'art. 118, terzo comma, Cost., nella parte in cui - al fine di rafforzare la tutela della sicurezza pubblica nelle vicinanze di esercizi pubblici, in un regime di collaborazione e coordinamento tra il prefetto e le organizzazioni degli esercenti, nel quadro di linee guida ministeriali - «prevede il solo coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, anziché quello della Conferenza unificata, e nella parte in cui non prevede la possibile partecipazione delle Regioni e degli enti locali interessati agli accordi locali rivolti al rafforzamento della sicurezza pubblica».

La disposizione stabilisce che «ai fini di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici [...], con appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono essere individuate specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano, con le modalità previste dagli stessi accordi». Tali accordi sono adottati localmente nel rispetto delle linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

La ricorrente contesta il mancato coinvolgimento delle Regioni all'elaborazione di tali linee guida e chiede che sia invece la Conferenza unificata a dover essere sentita.

3.- In relazione a tutti tali ricorsi, con argomenti in larga parte coincidenti, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

In punto di ammissibilità, la difesa dello Stato rileva che le Regioni, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, sono legittimate a censurare le leggi dello Stato solo con riferimento a parametri relativi al riparto delle competenze legislative, mentre l'invocazione di parametri diversi è ammissibile esclusivamente quando la violazione ridondi su competenze regionali che la Regione abbia espressamente individuato. Nella specie, per contro, le ricorrenti non hanno sufficientemente specificato i motivi per cui l'intervento del legislatore statale avrebbe compromesso le attribuzioni regionali.

Nel merito, in relazione all'art. 21, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 113 del 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che la disposizione, lungi dal costituire un impedimento all'accesso alle strutture interessate, è volta, piuttosto, a contrastare i fenomeni che ne ostacolano la libera fruizione da parte dei cittadini.

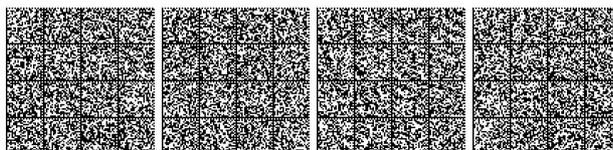
Pertanto, a suo avviso, nessuna violazione del diritto alla salute può essere ravvisata. Tale conclusione risulterebbe confermata anche dall'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, ai sensi del quale il questore che dispone il DASPO urbano deve individuare modalità «compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto».

Quanto all'omesso coinvolgimento della Regione nell'elaborazione delle linee guida di cui all'art. 21-*bis*, la difesa dello Stato assume l'insussistenza di motivi giuridici che impongano l'attivazione di strumenti di cooperazione. In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la previsione del coinvolgimento della sola Conferenza Stato-città ed autonomie locali e non della Conferenza unificata si spiega in ragione del fatto che le attività, alle quali si riferisce la disposizione, sono soggette a licenza ai sensi dell'art. 86 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e che le specifiche misure di prevenzione previste dalla disposizione oggetto di censura, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le forze di polizia, sono destinate a incidere solo su di esse.

4.- Con memorie del 28 maggio 2019, depositate in pari data, l'Avvocatura generale ha ribadito le sue difese, comuni a tutti i ricorsi proposti dalle Regioni.

La Regione Calabria, con memoria del 28 maggio 2019, depositata in pari data, e le Regioni Emilia-Romagna e Toscana, con distinte memorie del 29 maggio 2019, depositate in pari data, hanno anch'esse ulteriormente ribadito le loro difese, contestando in particolare l'eccezione, sollevata dall'Avvocatura, di inammissibilità delle censure riferite a parametri non competenziali.

5.- Con ricorso depositato in data 1° febbraio 2019 (r.r. n. 10 del 2019) la Regione Umbria ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 5, 23, 25, 27, 77, 97, 114, 117, secondo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848.



In particolare, l'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, novellando l'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), inserendovi il comma *7-bis*, sarebbe gravemente lesivo dell'autonomia degli enti locali.

Ad avviso della Regione la norma in questione detterebbe una disciplina irragionevole, lesiva del principio di legalità, di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e sarebbe, altresì, in violazione del principio autonomistico.

Con la disposizione in esame - si osserva da parte della ricorrente - si introducono provvedimenti di sostituzione e di commissariamento «la cui logica è del tutto incomprensibile».

La Regione ricorrente osserva, altresì, l'estrema latitudine dei presupposti legittimanti l'esercizio dei poteri sostitutivi e di commissariamento da parte dei prefetti, evincibile dal generico riferimento a «condotte illecite», alla semplice «alterazione delle procedure», al «buon andamento», al «regolare funzionamento dei servizi». In tal modo la disposizione apre un campo così indefinito, tale che l'autonomia degli enti locali finisce per essere aperta alle discrezionali determinazioni dell'esecutivo statale sul territorio regionale.

Sarebbe compromesso anche il principio di buon andamento (art. 97 Cost.), tra l'altro perché l'amministrazione degli enti locali può essere soggetta alla misura anche per il semplice fatto dei suoi dipendenti, là dove, in simile fattispecie, l'ordinamento prevede una pluralità di ben più efficienti rimedi e meno invasivi strumenti, quali l'azione disciplinare nei confronti dei dipendenti degli enti interessati.

Compromessa sarebbe anche l'autonomia degli enti locali, di cui agli artt. 5 e 114 Cost., venendo questa rimessa all'ampia discrezionalità di un organo dello Stato, qual è il prefetto.

La nuova disciplina violerebbe, altresì, gli artt. 117, secondo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost.

In primo luogo, gli enti territoriali risultano sostanzialmente espropriati delle loro funzioni e la Regione si vede incisa la propria competenza in materia di attribuzione di funzioni agli enti locali, desumibile dal secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost. Verrebbe, altresì, impedito il funzionamento del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, primo comma, e all'art. 120, secondo comma, Cost., attraendo le funzioni degli enti locali verso l'alto, oltretutto in sede di decisione prefettizia senza coinvolgimento della responsabilità politica del Governo.

Sarebbe violato anche l'art. 118, secondo comma, Cost., in quanto il commissariamento e la sostituzione sono forme di interferenza con l'esercizio delle funzioni amministrative proprie riconosciute al Comune, alle Province e alle Città metropolitane.

Conseguentemente, sarebbe violato anche l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto la sostituzione e il commissariamento non sarebbero disposti dal Governo, ma dal prefetto, con completo disinteresse per il principio di sussidiarietà e leale collaborazione, dal momento che «l'ente locale può sfuggire al commissariamento solo se resta prono a quanto il prefetto impone (addirittura stabilendo gli atti da adottare e il termine per la loro adozione) rinunciando completamente alla propria autonomia».

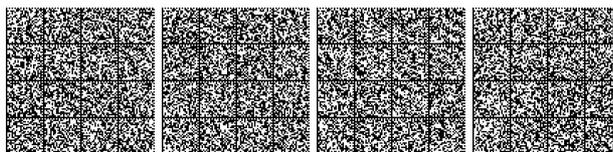
Altresì, risulterebbe violato l'art. 119 Cost., in quanto gli enti locali sarebbero costretti a sostenere le spese di qualsivoglia attività ritenuta opportuna dal prefetto nell'individuare «i prioritari interventi di risanamento».

Da ultimo, la norma censurata configura una forma di vera e propria responsabilità oggettiva, che il nostro ordinamento rifiuta, salvi casi eccezionali. Ad avviso della difesa regionale si è di fronte a una misura di tipo sanzionatorio che, per la sua gravità in applicazione dei criteri "Engel", dovrebbe ricevere un trattamento analogo a quello delle sanzioni penali. Di qui, la lesione anche degli artt. 25 e 27 Cost., nonché, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., degli artt. 6 e 7 CEDU.

Infine, in via sostanzialmente subordinata, la Regione deduce anche la violazione dell'art. 77 Cost., in quanto il decreto-legge sarebbe stato adottato, quanto alla disposizione censurata, in carenza dei presupposti di cui al parametro costituzionale.

6.- Anche in relazione a tale ricorso è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

La difesa della Stato ritiene che il ricorso sia inammissibile per la mancanza di un'adeguata motivazione in merito all'asserita lesione delle sfere di competenza legislativa regionale e al riguardo richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui è possibile invocare parametri costituzionali diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative soltanto quando la violazione di questi comporta una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.



Nel merito, la difesa dello Stato osserva che quello previsto dalla disposizione censurata è un potere straordinario riconosciuto al prefetto, rappresentante dello Stato sul territorio, nel caso in cui, all'esito dell'attività di accesso, pur non rinvenendosi elementi concreti, univoci e rilevanti per disporre lo scioglimento degli organi degli enti locali, tuttavia siano state riscontrate in relazione a uno o più settori amministrativi, anomalie e illiceità tali da determinare uno sviamento dell'attività dell'ente, nonché un'alterazione delle procedure atte a compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione e il regolare funzionamento dei servizi a essa affidati.

Pone in rilievo che l'art. 120, secondo comma, Cost., attribuisce al Governo il potere di sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, nei casi ivi indicati, e anche la censurata disposizione, di cui all'art. 28 del decreto-legge citato, è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza e legalità.

Il potere sostitutivo è attribuito al prefetto, cui è riconosciuto tradizionalmente un potere di vigilanza sull'andamento delle pubbliche amministrazioni sul territorio. È il prefetto che avvia un'interlocuzione con l'amministrazione locale interessata, un'attività di mediazione che prevede anche ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici, con l'individuazione degli interventi prioritari da assumere per il risanamento dell'ente, fissando un termine per l'adozione degli stessi. Solo se il termine è disatteso, si configura l'ipotesi di nomina del commissario ad acta prevista, dunque, come *extrema ratio*. Di talché, non sarebbe violata in alcun modo l'autonomia dell'ente.

La difesa dello Stato osserva, poi, che la disposizione censurata non fa altro che introdurre un'ulteriore ipotesi di intervento in materia di controlli sugli organi, già disciplinata dal t.u. enti locali, agli artt. 141 e 142, i quali riguardano situazioni eccezionali derivanti da accertate gravi anomalie idonee a compromettere il regolare funzionamento e l'imparzialità delle amministrazioni locali coinvolte.

L'Avvocatura evidenzia che la disposizione censurata non contempla un intervento sugli amministratori e sull'ente locale, ma un intervento dell'autorità statale, rientrando nell'ambito delle sue competenze, qualora emergano situazioni sintomatiche di condotte gravi e reiterate e di mala gestio - condotte di cui possono essere responsabili sia gli organi di governo sia l'apparato burocratico - e si pone come clausola di chiusura dell'ordinamento. L'intervento surrogatorio del prefetto si giustifica in presenza di situazioni indicative di illiceità o di mala gestio.

7.- Con memoria depositata il 28 maggio 2019 la difesa dello Stato ha ulteriormente ribadito le proprie difese e conclusioni.

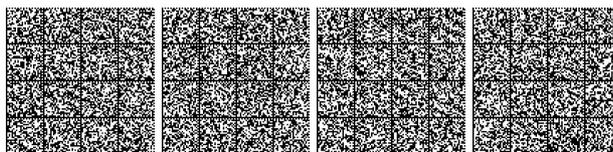
8.- Con memoria del 29 maggio 2019 anche la Regione Umbria ha ribadito le argomentazioni a sostegno delle censure svolte in ricorso.

Considerato in diritto

1.- Le Regioni Emilia-Romagna (r.r. n. 11 del 2019), Toscana (r.r. n. 17 del 2019) e Calabria (r.r. n. 18 del 2019) hanno, tra le altre, promosso, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132; disposizione questa che - modificando l'art. 9, comma 3, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48 - ha inserito, dopo le parole «su cui insistono», le parole «presidi sanitari».

Assumono le ricorrenti che l'ampliamento dell'elenco dei luoghi in relazione ai quali, al fine di tutelarne il decoro e la sicurezza pubblica, può trovare applicazione il divieto di accesso in specifiche aree urbane (il cosiddetto DASPO urbano) consente che, a fronte di una delle condotte previste a presupposto della misura (stato di ubriachezza, compimento di atti contrari alla pubblica decenza, esercizio di commercio abusivo e attività di parcheggiatore abusivo), la persona bisognosa di cure mediche possa essere colpita dal provvedimento di allontanamento proprio da quelle aree urbane su cui insistono «presidi sanitari» con conseguente lesione del suo diritto alla salute.

La sola Regione Emilia-Romagna, con lo stesso ricorso, ha promosso anche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, commi 1 e 2, del d.l. n. 113 del 2018 in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., per quanto concerne, come competenza legislativa residuale, la materia del commercio, «chiaramente coinvolta nel momento in cui vengono chiamate in causa le organizzazioni rappresentative degli esercenti e i gestori degli esercizi commerciali», nonché in relazione all'art. 118, terzo comma, Cost., nella parte in cui - al fine di rafforzare la tutela della sicurezza pubblica nelle vicinanze di esercizi pubblici, in un regime di collaborazione e coordinamento tra l'autorità di pubblica sicurezza e le organizzazioni degli esercenti, nel quadro di linee guida ministeriali - prevede il solo coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, anziché quello della Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali.



Con ricorso depositato in data 1° febbraio 2019 (r.r. n. 10 del 2019) la Regione Umbria ha, tra le altre, promosso in riferimento agli artt. 3, 5, 23, 25, 27, 77, 97, 114, 117, secondo e terzo comma, 118, secondo e terzo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, disposizione questa che ha inserito il comma 7-*bis* nell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che prevede lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile.

La Regione lamenta, in particolare, che l'ampiezza del potere prefettizio sostitutivo, previsto dalla disposizione censurata, in caso emergano «situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati», comporti, sotto plurimi profili, la lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.

2.- I giudizi aventi a oggetto le suddette disposizioni - riconducibili a una matrice unitaria, in quanto tutte contenute nel Titolo II del d.l. n. 113 del 2018, concernente la materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa - possono essere riuniti e trattati congiuntamente, restando riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle altre disposizioni impugnate con i medesimi ricorsi.

3.- Va esaminata innanzi tutto la questione di legittimità costituzionale avente a oggetto l'art. 21, comma 1, lettera a), del menzionato decreto-legge.

La disposizione ha inserito il riferimento ai «presidi sanitari» nel comma 3 dell'art. 9 del richiamato d.l. n. 14 del 2017, in materia di sicurezza delle città.

Il legislatore del 2017, nel contesto di un articolato intervento diretto a rafforzare la sicurezza nelle città, ha introdotto una speciale misura, mirata a tutelare anche il decoro di particolari luoghi (il cosiddetto DASPO urbano), conformandola al modello del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (DASPO), regolato dall'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive); disposizione richiamata, in particolare, quanto al regime di convalida giudiziaria dei provvedimenti interdittivi e della ricorribilità per cassazione.

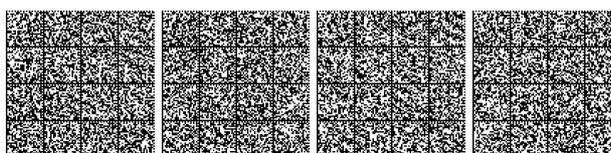
L'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017 prende in considerazione, sanzionandola, la condotta di chi - commettendo la violazione, alternativamente, degli artt. 688 (Ubriachezza) e 726 del codice penale (Atti contrari alla pubblica decenza e turpiloquio), nonché dell'art. 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), quanto all'abusivo esercizio del commercio su aree pubbliche, e dell'art. 7, comma 15-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), quanto all'esercizio senza autorizzazione dell'attività di parcheggiatore o guardiamacchine - impedisce l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale. Oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo accertatore può ordinare l'allontanamento dalle aree interne di tali infrastrutture (art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, nelle forme previste dal successivo art. 10, comma 1) e in caso di reiterazione della condotta, così sanzionata, il questore può adottare il maggiormente incisivo provvedimento di divieto di accesso a una o più delle aree suddette (art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017).

Il comma 3 del richiamato art. 9 consente ai regolamenti di polizia urbana di individuare aree ulteriori, la cui accessibilità e fruizione possano essere parimenti presidiate dalla misura suddetta, articolata nella sanzione amministrativa e nell'ordine di allontanamento, nonché, in progressione, nel provvedimento recante il divieto di accesso. La disposizione indica la tipologia di queste aree suscettibili dell'estensione della possibilità di applicazione della misura: scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico.

L'art. 21, comma 1, lettera a), del d.l. n. 113 del 2018 ha esteso questo elenco, aggiungendo i «presidi sanitari» e le «aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli».

Le Regioni ricorrenti censurano tale disposizione limitatamente alla parte in cui nell'elenco suddetto è stata aggiunta la previsione dei presidi sanitari, che ora i regolamenti di polizia urbana possono includere tra le aree protette dalla misura in questione (il cosiddetto DASPO urbano).

I parametri che le Regioni ricorrenti assumono violati sono, da una parte, l'art. 32 Cost., congiuntamente all'art. 3 Cost., perché l'estensione della misura viola il diritto alla salute della persona che sia bisognosa di cure mediche, precludendole o comunque ostacolando la necessaria assistenza sanitaria, così assoggettandola a una misura sproporzionata e irragionevole; dall'altra parte, l'art. 117, terzo comma, Cost., e il principio di leale collaborazione, perché sarebbe lesa la competenza concorrente del legislatore regionale in materia di tutela della salute, senza peraltro la previsione di alcuna forma di leale collaborazione dello Stato con la Regione.



4.- Va innanzi tutto riconosciuta l'ammissibilità delle censure anche con riferimento ai parametri estranei al riparto di competenze legislative.

Le Regioni ricorrenti evocano anche parametri non compresi nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione - l'art. 32 Cost. (tutte le Regioni) nonché, in connessione con quest'ultimo, l'art. 3 Cost. (la sola Regione Emilia-Romagna) - e, asserendo la ridondanza dei vizi denunciati sulle attribuzioni regionali, lamentano l'irragionevole impedimento dell'accesso ai presidi sanitari per le persone - quali quelle previste dalla disposizione censurata - che si trovino ad essere bisognevoli di cure, con conseguente compromissione del loro diritto alla salute.

Come questa Corte ha da ultimo ribadito nella coeva sentenza n. 194 del 2019, «le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze tra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite [...] e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto delle competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito». In particolare, con riferimento allo stesso d.l. n. 113 del 2018, questa Corte ha precisato che «la ridondanza del vizio sulle competenze regionali e locali deve essere argomentata in relazione allo specifico contenuto normativo del decreto e alla idoneità dello stesso ad obbligare la Regione a esercitare le proprie attribuzioni in conformità ad una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali».

Nella specie, la disposizione censurata riguarda l'accesso e la permanenza di determinate categorie di persone nei presidi sanitari, la cui organizzazione rientra nella competenza concorrente del legislatore regionale in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), e quindi essa, prevedendo la possibilità dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso di persone individuate in ragione di determinate condotte da esse tenute, avrebbe un'incidenza su tale competenza in quanto asseritamente imporrebbe di escludere le stesse dalle prestazioni sanitarie erogate in tali presidi.

Le Regioni ricorrenti hanno, inoltre, adeguatamente motivato in ordine alla conseguente compressione degli spazi della loro autonomia costituzionalmente garantita nella misura in cui sarebbe loro imposto, per effetto della disposizione censurata, un criterio selettivo di accesso alle prestazioni sanitarie, la cui regolamentazione rientra nella loro competenza legislativa concorrente.

Ciò assicura la ridondanza della dedotta lesione di parametri (artt. 3 e 32 Cost.) che, pur non attenendo direttamente alla competenza legislativa regionale, riguardano la tutela della salute e quindi sono ammissibili le relative censure.

5.- Nel merito, le questioni non sono fondate in riferimento ai parametri evocati, essendo possibile un'interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata, della disposizione impugnata; la quale, comunque, perseguendo la finalità di evitare turbative dell'ordine pubblico nelle aree alle quali il regolamento di polizia urbana può estendere l'applicabilità del DASPO urbano, concerne la materia «ordine pubblico e sicurezza» e appartiene quindi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, primo comma, lettera h, Cost.).

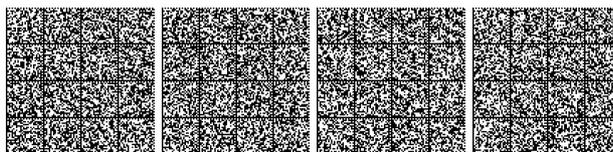
Il perseguimento degli interessi costituzionali alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza, infatti, è affidato dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni (*ex plurimis*, sentenze n. 63 del 2016 e n. 35 del 2012).

Nella fattispecie in esame l'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017 prevede espressamente che le modalità applicative del divieto di accesso alle aree protette devono essere compatibili con le esigenze di salute del destinatario dell'atto. Una lettura di tale disposizione orientata alla conformità ai parametri evocati (artt. 3 e 32 Cost.), comporta che tale destinatario può comunque fruire dei servizi sanitari per ragioni di cura, senza che gli sia precluso l'accesso, anche ove egli sia stato destinatario del provvedimento del questore, che per il resto gli abbia fatto divieto di accedere a tale area per ogni altra ragione.

La stessa interpretazione può adottarsi, pur in mancanza di un riferimento testuale, stante la medesima *ratio* sottesa all'una e all'altra misura, per delimitare l'ambito applicativo dell'ordine di allontanamento dal presidio sanitario negli stessi termini previsti per il divieto di accesso.

In ogni caso, quindi, la persona che ricorre al presidio sanitario, perché le siano erogate cure mediche (o prestazioni terapeutiche o di analisi e diagnostica), non può essere allontanata, né le può essere precluso l'accesso alla struttura, essendo il diritto alla salute prevalente sull'esigenza di decoro dell'area e di contrasto, per ragioni di sicurezza pubblica, delle condotte - tutte sanzionate solo in via amministrativa - elencate nel comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017.

La necessità di accedere alle prestazioni sanitarie, verificata dal personale del presidio, non esclude, però, la sanzionabilità, in via amministrativa, delle eventuali condotte che la persona, pur bisognosa di cure mediche, abbia posto in essere in violazione delle disposizioni richiamate dal comma 2 dell'art. 9.



Così interpretata la disposizione censurata, non vi è alcun ostacolo alla fruizione delle prestazioni sanitarie da parte di chi ne ha bisogno, il cui diritto alla salute rimane pienamente tutelato, e non vi è, in concreto, alcuna incidenza sull'organizzazione dei presidi sanitari, sicché non è violata la competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute, né il principio di leale collaborazione.

6.- Va, poi, esaminata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 21-*bis*, commi 1 e 2, del menzionato d.l. n. 113 del 2018, promossa dalla sola Regione Emilia-Romagna, la quale, pur non contestando la sua riferibilità alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), deduce la sua incidenza sulla competenza residuale regionale in materia di commercio, che richiederebbe un coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione delle linee guida per l'applicazione della norma in conformità del principio di leale collaborazione.

In realtà la censura investe il comma 2 dell'art. 21-*bis* del citato d.l. n. 113 del 2018 che prevede che sia sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e non invece la Conferenza unificata, come dovrebbe essere secondo la Regione ricorrente.

7.- La questione è fondata.

L'art. 21-*bis*, comma 1, del medesimo d.l. prevede che «[a]i fini di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici, individuati a norma dell'articolo 86 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, con appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono essere individuate specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano, con le modalità previste dagli stessi accordi».

Si tratta di una norma ascrivibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale (art. 117, primo comma, lettera h, Cost.); ciò di cui non dubita la Regione ricorrente. È in essa previsto non già un potere autoritativo del prefetto, ma un modulo convenzionale di regolazione pattizia di specifiche misure di prevenzione, non ignoto all'ordinamento giuridico che già conosce i «patti per l'attuazione della sicurezza urbana» di cui all'art. 5 del d.l. n. 14 del 2017.

Mentre per questi ultimi, che intervengono tra prefetto e sindaco, le associazioni di categoria comparativamente più rappresentative, interessate alla misura, possono solo presentare indicazioni o osservazioni, invece gli accordi contemplati dalla disposizione impugnata sono sottoscritti direttamente dalle organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti e dal prefetto.

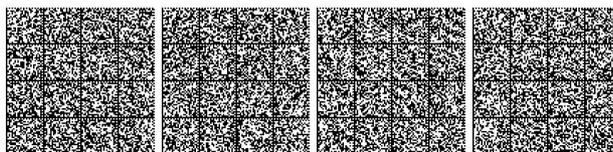
A questi accordi possono aderire individualmente i gestori degli esercizi pubblici, autorizzati con licenza ai sensi dell'art. 86 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), assoggettandosi così volontariamente al «loro puntuale e integrale rispetto» e quindi adottando le specifiche misure di prevenzione in essi convenute. Tale comportamento collaborativo è valutato - in chiave sostanzialmente di esimente o di circostanza attenuante - ai fini dell'adozione dei provvedimenti di sospensione o di revoca della licenza ove si verificano eventi rilevanti ai sensi dell'art. 100 TULPS, quali tumulti o gravi disordini.

Gli accordi suddetti - prevede il comma 2 del citato art. 21-*bis* - sono adottati localmente nel rispetto delle linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Pur essendo l'oggetto di tali linee guida ascrivibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale, vi è comunque una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio, appartenente, come materia, alla competenza legislativa residuale della Regione (art. 117, quarto comma, Cost.), come già riconosciuto da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 98 del 2017); disciplina alla quale è connessa anche la regolamentazione dell'attività svolta negli esercizi pubblici suddetti. Ciò richiede un coinvolgimento delle Regioni, tanto più necessario se si considera che l'art. 118, terzo comma, Cost., prescrive che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni proprio nella materia dell'«ordine pubblico e sicurezza», di cui alla lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

La mancanza di alcun coinvolgimento della Regione nella formazione di tali linee guida costituisce quindi - come lamenta la ricorrente - lesione dei parametri evocati e comporta, in questa parte, l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, comma 2, del d. l. n. 113 del 2018.

La *reductio ad legitimitatem* della norma può avvenire - come richiesto dalla Regione ricorrente - sostituendo, nel comma 2 del citato art. 21-*bis*, il riferimento alla Conferenza Stato-città e autonomie locali con quello alla Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali (art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le



province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali)), che, vedendo la partecipazione delle Regioni, soddisfa l'esigenza di coinvolgimento delle stesse, in conformità al principio di leale collaborazione.

7.1.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, comma 2, del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018, nella parte in cui prevede «sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali» anziché «sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali».

8.- Vanno, infine, esaminate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, promosse dalla sola Regione Umbria.

Tale disposizione ha inserito - nell'art. 143 del t.u. enti locali, che regola lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso - un nuovo comma (7-*bis*), oggetto delle plurime censure della ricorrente; comma la cui formulazione è la seguente: «Nell'ipotesi di cui al comma 7, qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all'amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci».

9.- Giova premettere il contesto normativo di riferimento.

Nell'ambito dei controlli sugli organi disciplinati dal Capo II del Titolo VI del citato decreto legislativo, dove è regolata la fattispecie generale dello scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali (art. 141), oltre quella della rimozione o sospensione dei loro amministratori (art. 142), il successivo art. 143, in cui è inserita la disposizione censurata, prevede un'ipotesi più specifica, centrata sui fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso nella vita e nell'azione amministrativa di Comuni e Province, e ne regola il procedimento. Si tratta di una «misura governativa straordinaria di carattere sanzionatorio» che è «funzionale all'esigenza di contrasto della criminalità organizzata mafiosa o similare» (sentenza n. 182 del 2014).

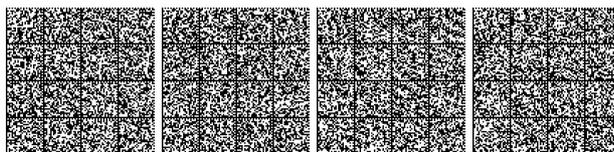
L'iniziativa parte dal prefetto competente per territorio, che promuove l'accesso presso l'ente interessato e contestualmente nomina una commissione d'indagine, disponendo comunque ogni opportuno accertamento e acquisendo anche informazioni dal procuratore della Repubblica competente, il quale le comunica in deroga all'obbligo di segreto di cui all'art. 329 del codice di procedura penale, sempre che a ciò non siano di impedimento particolari esigenze di segretezza del procedimento penale.

Raccolti e valutati tutti gli elementi utili, a partire dalle conclusioni della commissione d'indagine, il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, stila una relazione finale inviandola al Ministro dell'interno. Il quale, sulla base di tale relazione, può ritenere che emergano «concreti, univoci e rilevanti» elementi indicativi del collegamento, diretto o indiretto, con la criminalità organizzata di tipo mafioso. In tal caso, può proporre lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale interessato all'indagine, se i collegamenti con la criminalità emergono a carico di un amministratore locale (art. 77 t.u. enti locali); scioglimento che è deliberato dal Consiglio dei ministri e disposto con decreto del Presidente della Repubblica (art. 143, comma 4).

Se, invece, sono coinvolti, non già gli amministratori locali, bensì il segretario (comunale o provinciale), il direttore generale, i dirigenti o dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, adotta ogni provvedimento utile a far cessare il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusi provvedimenti, in senso lato cautelari, riguardanti i dipendenti suddetti (quali la sospensione dall'impiego o la destinazione ad altro ufficio o altra mansione) con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'ente (art. 143, comma 5).

Laddove, al contrario, non emergano «concreti, univoci e rilevanti» elementi indicativi del collegamento con la criminalità organizzata di tipo mafioso, il Ministro dell'interno emana un decreto di conclusione del procedimento, in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento (art. 143, comma 7).

In tale evenienza - ossia quando dalla relazione del prefetto non risulta il presupposto per l'attivazione del potere governativo di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, sia perché emerge che non vi sono in realtà gli ipotizzati collegamenti con la criminalità organizzata, sia perché, pur sussistendone elementi indiziari, questi non raggiungono quella soglia di affidabilità probatoria tale da qualificarli «concreti, univoci e rilevanti» - il procedimento si



conclude con una sorta di provvedimento di non luogo a procedere oltre, senza pertanto attivare la fase deliberativa finale mirata allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale, interessato dall'iniziativa prefettizia: è adottato dal Ministro dell'interno un decreto motivato di conclusione (e quindi chiusura) del procedimento.

10.- È qui che si inserisce la disposizione impugnata.

All'esito del procedimento previsto dai primi sette commi dell'art. 143, di cui si è detto sopra, si innesta in sequenza, senza soluzione di continuità, la nuova misura introdotta (comma 7-bis). L'esito negativo di tale procedimento costituisce il primo presupposto di avvio di un distinto, ma collegato, subprocedimento mirato all'attivazione di poteri sostitutivi del prefetto sugli atti dell'ente locale. L'esordio del comma 7-bis rende manifesto tale collegamento sequenziale prevedendo che questo subprocedimento può essere attivato «[n]ell'ipotesi di cui al comma 7», ossia nell'ipotesi di insussistenza del presupposto per lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale (comma 1) ovvero per l'adozione di provvedimenti, correttivi dell'azione dell'ente e sanzionatori, in senso lato, dei dipendenti coinvolti nell'infiltrazione di tipo mafioso (comma 5).

La finalità del legislatore traspare proprio da questa singolare collocazione della disposizione censurata come appendice del procedimento regolato dai primi sette commi dell'art. 143 t.u. enti locali.

Può accadere, in effetti, che il collegamento di amministratori (o dipendenti) di enti locali con la criminalità di tipo mafioso, che altera l'attività e la gestione dell'ente locale, pregiudicandola, si presenti senza raggiungere proprio l'evidenza di «concreti, univoci e rilevanti elementi», ma abbia comunque comportato una riscontrata mala gestio dell'ente.

Può ricordarsi che la formulazione originaria della norma che ha preceduto l'art. 143 - ossia l'art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale) - prevedeva la possibilità di scioglimento di consigli comunali e provinciali, sempre in ragione di collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata, ma sulla base solo dell'emersione di «elementi» non meglio qualificati. Questa Corte (sentenza n. 103 del 1993) ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento a plurimi parametri, indicando, in sostanza, un'interpretazione adeguatrice della norma, nel senso che questa «rend[e] possibile lo straordinario potere di scioglimento solo in presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata».

Successivamente il legislatore, nel riformulare la disposizione, attualmente recata dall'art. 143 t.u. enti locali, tenendo conto della pronuncia di questa Corte, ha prescritto che gli elementi indicativi dei collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso siano «concreti, univoci e rilevanti».

Tale rigoroso presupposto è richiesto proprio perché risulta essere particolarmente incisivo e drastico l'esercizio del potere governativo di scioglimento del consiglio comunale o provinciale, espressione della volontà popolare, presidiata da garanzia costituzionale.

Ma, tra la misura estrema dello scioglimento del consiglio comunale o provinciale (del comma 1 dell'art. 143) e la dismissione dell'iniziativa di controllo mediante il decreto di conclusione del procedimento (del successivo comma 7), non era previsto, a valle di quest'ultimo, uno sbocco intermedio, meno invasivo, con la previsione di una misura non incidente sugli organi, ma riguardante solo l'attività dell'ente volta a promuovere, intanto, la correzione della eventuale mala gestio di quest'ultimo, in ipotesi causata da possibili infiltrazioni della criminalità organizzata.

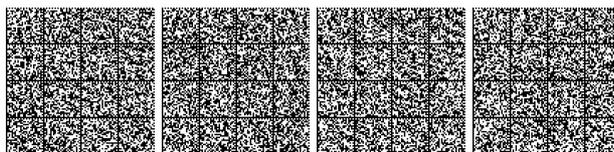
Invero vi era - e vi è - in generale, l'art. 135 t.u. enti locali che, in caso di tentativi di infiltrazioni di tipo mafioso nelle attività dell'ente locale, prevede già un potere del prefetto, che però è solo di iniziativa, perché può richiedere ai competenti organi statali e regionali gli interventi di controllo e sostitutivi previsti dalla legge; interventi in ipotesi già attivati proprio con il procedimento di cui al suddetto art. 143, ma sfociati nel decreto di conclusione del procedimento di cui al comma 7 della medesima disposizione.

Il legislatore, allora, si è fatto carico di questa ritenuta non piena adeguatezza degli strumenti di contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso e ha introdotto la disposizione censurata nel tentativo di costruire uno strumento correttivo meno invasivo dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nonché più duttile degli ordinari interventi sostitutivi.

Ma ciò ha fatto disegnando un potere prefettizio sostitutivo extra ordinem, ampiamente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non mirati specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.

11.- Tutto ciò premesso, va preliminarmente ritenuta l'ammissibilità delle censure che riguardano la dedotta violazione dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.

In generale, le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale (sentenze n. 220 del 2013, n. 311 del 2012 e n. 298 del 2009). Questa Corte, infatti, ha più volte affermato che tale legittimazione



sussiste in capo alle Regioni, in quanto «la stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

Va pertanto ulteriormente ribadita la possibilità, per la Regione, di impugnare la legge statale per dedotta violazione di attribuzioni costituzionalmente garantite degli enti locali territoriali (sentenze n. 261 del 2017 e n. 29 del 2016).

Parimenti ammissibile - in disparte gli altri parametri non appartenenti al titolo V della seconda parte della Costituzione che, come si dirà, risulteranno assorbiti - è la censura di violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost. sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione, che include anche il principio di legalità dell'azione amministrativa (sentenza n. 115 del 2011), stante l'evidente incidenza sull'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali. La disposizione censurata infatti, prevedendo che il prefetto indica gli «atti da assumere» quali «prioritari interventi di risanamento», afferrisce proprio alla regolamentazione dell'azione amministrativa dell'ente.

12.- Nel merito, le questioni sono fondate.

13.- Va considerato innanzi tutto che la disposizione censurata affianca, al presupposto negativo della mancanza di «concreti, univoci e rilevanti» elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso, un presupposto positivo: il riscontro di «situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati».

Entrambi questi presupposti devono sussistere, senza però che il dato testuale della disposizione evidenzi, in realtà, alcuna connessione logica o causale tra loro, che non sia la loro mera sequenzialità temporale.

Situazioni analoghe, se emerse in un contesto diverso, quale in ipotesi quello del controllo sugli atti dell'ente locale, secondo le disposizioni previste dal Capo I del Titolo VI del t.u. enti locali, sarebbero fuori dall'ambito applicativo della disposizione censurata e non consentirebbero l'esercizio del potere sostitutivo prefettizio in esame. Ciò appare inspiegabile, tanto più che è prevista, in termini generali, la fattispecie di «gravi e persistenti violazioni di legge», anche al di fuori dell'ipotesi di collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso, che già rende attivabile una misura di contrasto, quale l'ordinario procedimento di scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali di cui all'art. 141 t.u. enti locali, con specifiche garanzie.

A ciò si aggiunge l'assoluta genericità della definizione di tale presupposto positivo del potere sostitutivo introdotto dalla disposizione censurata.

Essendo già previsto dal t.u. enti locali - oltre al potere sostitutivo del Governo in determinate circostanze (art. 137) - anche un generale potere di annullamento straordinario con cui il Governo si sostituisce agli organi degli enti locali in caso di «atti [...] viziati di illegittimità» (art. 138), le «condotte illecite gravi e reiterate», di cui al censurato comma 7-bis dell'art. 143, non possono consistere soltanto in meri atti illegittimi, per i quali è già previsto un rimedio in chiave di potere sostitutivo. Occorre qualcosa di più, che però la disposizione censurata non solo non specifica, ma neppure espressamente richiede.

Il riferimento a «condotte illecite gravi e reiterate», se inteso come riguardante fatti penalmente rilevanti di amministratori dell'ente locale o di dipendenti dello stesso, sarebbe comunque ampiamente generico se comparato a quello del primo comma dell'art. 143, il quale evoca chiaramente una fattispecie penale ben specifica: il reato di associazione a delinquere di tipo mafioso di cui all'art. 416-bis cod. pen.

Né tale presupposto di fatto risulta meglio definito dalle conseguenze che da tali «condotte illecite gravi e reiterate» devono derivare. È richiesto infatti che esse siano tali da comportare «un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi»; formulazione questa pur sempre generica e che non aggiunge nulla alla definizione del presupposto, se sol si consideri che ogni condotta illecita, grave e reiterata, non può che incidere negativamente ex se sul buon andamento dell'attività dell'ente.

Alla genericità del presupposto per l'attivazione del potere sostitutivo del prefetto si aggiunge la vaghezza del livello indiziario degli elementi emersi nell'attività di accertamento di cui al comma 3 dell'art. 143. Mentre per l'attivazione del potere di scioglimento del consiglio comunale o provinciale occorre che tali elementi, su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso, raggiungano un livello di coerenza e significatività tali da poterli qualificare come «concreti, univoci e rilevanti» (art. 143, comma 1, t.u. enti locali), invece, quanto alle «condotte illecite gravi e reiterate», di cui al comma 7-bis impugnato, è sufficiente che risultino mere «situazioni sintomatiche».

Nel complesso, quindi, il presupposto positivo del potere sostitutivo prefettizio è disegnato dalla disposizione censurata in termini vaghi, ampiamente discrezionali e certamente assai meno definiti di quelli del potere governativo di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, pur essendo il primo agganciato a quest'ultimo come occasionale appendice procedimentale.



14.- Inoltre, la disposizione censurata assegna allo stesso prefetto, che ritenga sussistere una situazione di mala gestio dell'ente, non già un potere d'impulso e sollecitatorio dell'adempimento di obblighi di legge (come, ad esempio, nel procedimento che può condurre alla deliberazione dello stato di dissesto dell'ente: art. 243-*quater*, comma 7, t.u. enti locali), bensì quello ben più incisivo della diretta individuazione, ampiamente discrezionale, di «prioritari interventi di risanamento» da cui sorge, per l'ente locale, l'obbligo di conformazione. È quest'obbligo - non preesistente nella legge, ma sorto *ad hoc* per determinazione del prefetto - che poi, ove non adempiuto dall'ente, facoltizza l'esercizio del potere sostitutivo mediante commissario ad acta.

L'insufficiente determinazione del presupposto del potere sostitutivo risulta così aggravata dalla latitudine del suo contenuto atipico e indifferenziato, mentre - ha affermato questa Corte (sentenza n. 115 del 2011) - ogni potere amministrativo deve essere «determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa».

Tutto ciò inficia irrimediabilmente la compatibilità di tale potere sostitutivo extra ordinem, in primo luogo, con il principio di legalità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché con l'autonomia costituzionalmente garantita che la Repubblica promuove e riconosce agli enti locali territoriali (art. 5 Cost.); autonomia anche recentemente richiamata da questa Corte (sentenze n. 33 e n. 29 del 2019).

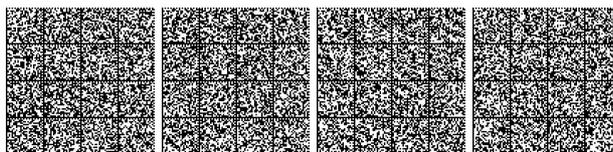
L'enunciazione dell'art. 114, secondo comma, Cost., secondo cui Comuni, Province e Città metropolitane sono enti autonomi con «propri statuti, poteri e funzioni», si salda con il riconoscimento della titolarità di «funzioni amministrative proprie» (art. 118, secondo comma, Cost.) e della potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, sesto comma, Cost.), nonché con l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119, primo comma, Cost.). Tale complessiva garanzia costituzionale di autonomia risulta accentuata dopo la riforma costituzionale del 2001 - ispirata a un «largo decentramento di funzioni» (sentenza n. 44 del 2014) - la quale, tra l'altro, più non prevede il controllo preventivo di legittimità, e talora di merito, sugli atti degli enti locali, essendo stato abrogato l'art. 130 Cost. dall'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

15.- Da ultimo, ma non con minor rilievo, c'è da considerare che il potere sostitutivo introdotto dalla disposizione censurata - essendo previsto con un'incidenza nell'attività dell'ente locale tendenzialmente molto ampia, stante che l'individuazione da parte del prefetto di «prioritari interventi di risanamento» non è limitata ad attività vincolata per legge e non discrezionale - avrebbe dovuto essere rispettoso del canone dell'art. 120, secondo comma, Cost., secondo cui i poteri sostitutivi devono essere esercitati secondo il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Questa Corte, con riferimento a tale parametro, ha affermato che «[l]a previsione del potere sostitutivo fa [...] sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze» (sentenza n. 236 del 2004) e quindi occorre che tale potere sia rispettoso delle autonomie locali. È lo stesso art. 120, secondo comma, Cost. a prevedere l'intervento sostitutivo del Governo, implicante l'assunzione di responsabilità politica del potere esecutivo, quando vi è, in particolare, un'esigenza di «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica» dell'ordinamento. Ha affermato questa Corte (sentenza n. 43 del 2004) che «[l]a Costituzione ha voluto [...] che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali». Si è ritenuto, ad esempio, che la protratta inerzia degli enti locali «giustifica la previsione di un potere sostitutivo, che consenta un intervento di organi centrali a salvaguardia di interessi generali ed unitari» (sentenza n. 44 del 2014), mentre è il prefetto che rileva la mancata attuazione da parte dell'ente locale di quanto prescritto dalla legge; potere «attribuito al Prefetto che lo esercita senza margini di discrezionalità» (ancora, la sentenza n. 44 del 2014).

Lo stesso t.u. enti locali, del resto, assegna al Governo il potere sostitutivo in plurime fattispecie di maggiore incidenza nell'autonomia dell'ente locale, quali quelle di sua inattività qualificata (art. 138), di atti viziati da illegittimità (art. 139), di malfunzionamento di organi e servizi o di gravi e persistenti violazioni di legge (art. 141), e finanche per gravi motivi di ordine pubblico (art. 142). Mentre il prefetto può sostituirsi in fattispecie più limitate e circoscritte, come in caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio (art. 39) o di inerzia del sindaco nell'esercizio di funzioni statali (art. 54) ovvero, in via solo provvisoria, per motivi di grave e urgente necessità nei procedimenti di cui agli artt. 141, 142 e 143.

Insomma, quanto più il potere sostitutivo, incidente nell'autonomia dell'ente locale territoriale, presenta una connotazione di discrezionalità nei presupposti e nel contenuto, tanto più il livello di assunzione di responsabilità si eleva da quello amministrativo (provvedimento del prefetto) a quello politico (deliberazione del Governo).

La garanzia costituzionale di autonomia degli enti locali territoriali (Comuni, Province e Città metropolitane) richiede non solo che i presupposti di tali poteri sostitutivi, incidenti nell'attività dell'ente, siano sufficientemente determinati dalla legge, ma anche che l'eventuale sostituzione a organi dell'ente rispetti il canone dell'art. 120, secondo



comma, Cost., integrato dalla norma di attuazione di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sull'assunzione a livello governativo della responsabilità per l'esercizio di tali poteri.

Invece, la disposizione censurata lascia l'esercizio di un potere sostitutivo, che si è visto essere ampiamente discrezionale, al livello meramente amministrativo dei poteri del prefetto, senza alcun coinvolgimento del Governo (come nell'ipotesi del comma 1 dell'art. 143) e neppure del Ministro dell'interno (come nell'ipotesi del comma 5 della stessa disposizione).

Risulta, quindi, violato anche tale parametro, parimenti evocato dalla Regione ricorrente.

16.- Le considerazioni finora esposte convergono nel far ritenere la norma censurata essere viziata di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 5, 97, secondo comma, 114, 118, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost.

Rimane ovviamente nella discrezionalità del legislatore riformulare la norma in termini compatibili con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con la garanzia di autonomia costituzionalmente garantita di cui godono gli enti locali territoriali.

In conclusione - assorbiti gli altri parametri indicati dalla Regione ricorrente - va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 2, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, nella parte in cui prevede «sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali», anziché «sentita la Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera a), del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe, rispettivamente dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 3 e 32 della Costituzione, dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., e dalla Regione Calabria in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

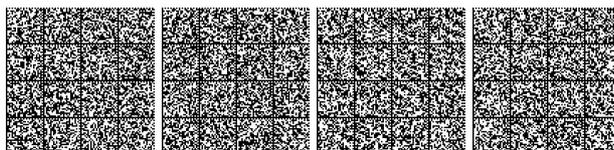
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 196

Ordinanza 20 giugno - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Poteri sostitutivi del prefetto nel caso in cui ricorrano situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni locali nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati.

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) - convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132 - art. 28, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

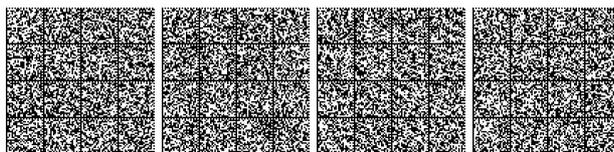
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, promosso con ricorso della Regione autonoma Sardegna, notificato il 31 gennaio-4 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 1° febbraio 2019, iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 18 giugno 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto che la Regione autonoma Sardegna, con ricorso notificato il 31 gennaio-4 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 1° febbraio 2019 (r.r. n. 9 del 2019) ha promosso - in riferimento agli artt. 3, 5, 23, 25, 27, 77, 97, 114, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in riferimento agli artt. 6 e 7 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, 117, commi secondo e terzo, 118, commi primo e secondo, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 44 e 46 della



legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), anche in relazione al decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997) - questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 28, comma 1, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132;

che la ricorrente censura l'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018 nella parte in cui introduce nell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), rubricato «Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare. Responsabilità dei dirigenti e dipendenti», il comma 7-bis, ove si prevede che «[n]ell'ipotesi di cui al comma 7, qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all'amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci»;

che tale disposizione violerebbe gli artt. 3, 5, 23, 25, 27, 77, 97, 114, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 6 e 7 CEDU, 117, commi secondo e terzo, 118, commi primo e secondo, 119 e 120, secondo comma, Cost., ledendo, in particolare, la competenza regionale primaria in materia di ordinamento degli enti locali, recando una disciplina gravemente irragionevole, contraria ai principi di legalità, di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, ponendosi, altresì, in contrasto con il principio autonomistico e compromettendo l'autonomia finanziaria degli enti locali della Regione; la stessa disposizione configurerebbe, inoltre, una forma di responsabilità oggettiva e sarebbe stata adottata in difetto dei presupposti di necessità e urgenza;

che la norma impugnata violerebbe inoltre gli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 44 e 46 della legge cost. n. 3 del 1948, anche in relazione al d.lgs. n. 234 del 2001, in quanto: a) concerne attribuzioni di diretta spettanza regionale, b) attiene all'ordinamento degli enti locali, materia di competenza regionale esclusiva ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettera b), della legge cost. n. 3 del 1948, c) confligge con l'art. 44 dello statuto reg. Sardegna secondo cui «la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole agli enti locali o valendosi dei loro uffici», nonché con l'art. 46 del medesimo statuto che demanda agli organi della Regione il «controllo sugli atti degli enti locali»;

che si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato;

che, con atto depositato l'11 giugno 2019, in conformità alle deliberazioni della Giunta regionale 30 maggio 2019 n. 20/26, la Regione autonoma Sardegna ha rinunciato al ricorso;

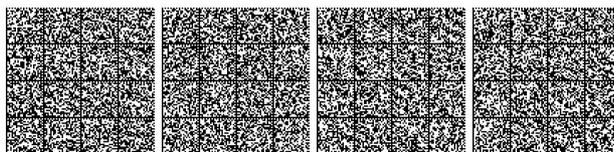
che, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri dell'11 giugno 2019, con atto depositato il 13 giugno 2019 il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato la rinuncia al ricorso.

Considerato che la Regione autonoma Sardegna ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe;

che detta rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri;

che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_190196

N. 197

Sentenza 2 - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni in materia di finanziamento del servizio sanitario regionale - Autorizzazione all'accertamento in bilancio di somme derivanti dal recupero di contributi pubblici relativi ad anni pregressi afferenti a programmi costruttivi di edilizia agevolata e dal recupero di interessi, rate di ammortamento e rimborsi anticipati relativi ai mutui fondiari - Autorizzazione di spesa per oneri pensionistici - Interventi da finanziare tramite fondi strutturali per lo sviluppo e la coesione.

- Legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), artt. 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-16 luglio 2018, depositato in cancelleria il 17 luglio 2018, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marina Valli per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5; 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale», in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, e 119 della Costituzione.

1.1.- L'art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 viene censurato in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., quest'ultimo sotto il profilo della tutela della salute, attraverso le seguenti argomentazioni: *a*) la retrocessione delle accise a favore della Regione, in assenza del contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria rispetto alla quota del 49,11 per cento prevista dalla legislazione vigente, comporterebbe oneri a carico del bilancio dello Stato privi di copertura finanziaria; *b*) secondo il censurato comma 4, la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale andrebbe a pregiudicare - per effetto della destinazione ad altre finalità - la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, il cui finanziamento sarebbe limitato alla quota del 49,11 per cento della quota di compartecipazione regionale; *c*) la violazione di cui al precedente punto *b*) comporterebbe, in via più generale, anche la violazione del parametro posto a presidio della tutela della salute.

Gli artt. 34 e 35 della legge regionale impugnata prevedono rispettivamente l'autorizzazione all'accertamento in bilancio di contributi pubblici per l'importo di euro 6.600.000,00 in relazione ai finanziamenti di cui alla legge della Regione Siciliana 20 dicembre 1975, n. 79 (Nuove norme per l'incentivazione dell'attività edilizia delle cooperative nella Regione), e per l'importo di euro 1.450.000,00 in relazione ai finanziamenti di cui alla legge regionale 25 marzo 1986, n. 15 (Provvedimenti per l'edilizia abitativa e modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1985, n. 40).

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che le norme regionali richiamate disciplinano l'attività edilizia e quindi non si comprende quali nuove o maggiori entrate possano derivare dalle disposizioni in questione.

In assenza del presupposto giuridico, non potrebbe ritenersi consentito l'accertamento ipotizzato dalla Regione e tanto comporterebbe l'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni suddette in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

L'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 viene censurato perché introdurrebbe nuovi benefici pensionistici, di cui non potrebbero essere sindacati la conformità a legge e il relativo ammontare, stante la mancata produzione di idonei elementi di valutazione; la legge impugnata non assicurerebbe la sostenibilità finanziaria degli oneri così introdotti e non sarebbe rispettosa delle misure di contenimento della spesa di personale; ciò comporterebbe la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e di quello di copertura delle spese, con ciò contrastando con l'art. 81, terzo comma, Cost.

Gli interventi di cui all'art. 99, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sono impugnati perché non avrebbero idonea copertura finanziaria, in quanto le risorse indicate avrebbero una destinazione non conforme alle disposizioni vigenti in materia e in particolare alle delibere del CIPE approvate in subjecta materia.

1.2. - La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio, con riguardo all'art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 eccepisce che, se fosse accolta la questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, rimarrebbe a carico del bilancio regionale l'onere dell'innalzamento della percentuale di compartecipazione alla spesa sanitaria a



fronte di nessuna retrocessione di quote di accise, in contrasto con il principio costituzionale del finanziamento integrale delle funzioni di cui all'art. 119 Cost., in forza del quale a maggiori competenze attribuite dovrebbe corrispondere l'ammontare di risorse necessarie a darvi copertura. La Regione, in mancanza del raggiungimento di una intesa con lo Stato entro la data stabilita dall'art. 1, comma 830, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), avrebbe introdotto la disposizione normativa di cui all'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, auspicando la prevista rinegoziazione degli accordi Stato-Regione.

Quanto agli artt. 34 e 35 la Regione Siciliana eccepisce innanzi tutto l'inammissibilità delle censure, in quanto sarebbero fondate su una carente comprensione da parte del ricorrente del testo normativo che, al contrario di quanto denunciato, conterrebbe i necessari riferimenti alle disposizioni ivi richiamate.

Nel merito la Regione Siciliana chiarisce che, relativamente all'impugnato art. 34, «gli importi pari a euro 3.217.091,06 e a euro 3.405.477,56, accertati in entrata del bilancio della Regione Siciliana rispettivamente con i decreti del dirigente generale n. 898 del 2018 e n. 957 del 2018, sarebbero somme derivanti dal recupero, avviato con gli istituti di credito, relativo agli anni pregressi di quote di contributi già erogati, ma trattenute da questi a seguito di estinzioni anticipate o revoche dagli accollatari, afferenti a programmi costruttivi di edilizia agevolata, derivanti dalla liquidazione dei contributi pubblici sui finanziamenti» di cui alla legge reg. Siciliana n. 79 del 1975 e che verrebbero contabilizzate entro il corrente anno.

Quanto all'impugnato art. 35, la Regione espone che l'importo di euro 1.536.118,60, accertato in entrata del bilancio della Regione Siciliana con il decreto del Dirigente del Servizio n. 1098 del 2018, sarebbe costituito da somme derivanti dal recupero, avviato con la banca Unicredit spa, «relativo agli anni pregressi, di tutte le somme incassate per interessi, rate di ammortamento e interessi moratori, nonché rimborsi anticipati operati dai mutuatari e procedure esecutive, relativi ai mutui fondiari» della legge reg. Siciliana n. 15 del 1986.

Quanto all'art. 45, la Regione Siciliana sostiene che esso non introdurrebbe nuovi benefici pensionistici, ma sarebbe attuativo di sentenze di condanna della Regione al pagamento dei trattamenti previsti della citata norma sulla base del disposto dell'art. 67 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale). Inoltre, con riguardo alla copertura finanziaria, la Regione Siciliana, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, avrebbe fornito tutti i richiesti ragguagli. Per tali motivi, le censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri sarebbero inammissibili o, comunque, infondate. Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Siciliana ha prodotto la relazione tecnica che illustrerebbe gli aspetti contabili e finanziari e dimostrerebbe l'erroneità del presupposto interpretativo del ricorrente riguardo alla novità dei trattamenti pensionistici: la norma si limiterebbe a fare chiarezza sul soggetto deputato all'erogazione del trattamento e sulla relativa copertura finanziaria. La Regione afferma inoltre che, con riguardo alla spettanza del trattamento ai pensionati dell'Ente acquedotti siciliani, interessati dalla norma in questione, varrebbe quanto già affermato da questa Corte con la sentenza n. 45 del 2016 relativamente agli ex dipendenti dei Consorzi di aree per lo sviluppo industriale.

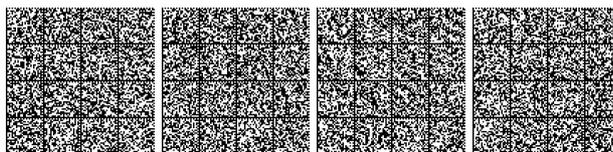
Pertanto, nel corso dell'udienza pubblica, la difesa della Regione Siciliana ha ammesso che solo alcune delle partite di spesa inserite nel contestato finanziamento sarebbero sorrette da sentenze passate in giudicato, mentre altre riguarderebbero fattispecie di analoga natura.

Quanto all'art. 99, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25, la Regione sostiene che le questioni promosse sarebbero in larga misura frutto di un erroneo convincimento circa la natura e gli effetti delle disposizioni poiché esse avrebbero solo natura programmatica e non sarebbero in contrasto con i principi e le procedure che regolano il Programma operativo complementare e il Fondo sviluppo e coesione, ivi comprese le prescrizioni contenute nelle delibere del CIPE di riferimento.

Secondo la resistente si tratterebbe solo di rimodulazioni interne ai programmi stessi, che non comporterebbero una revisione degli obiettivi strategici o una modifica della dotazione finanziaria. La Regione avrebbe comunque assunto l'impegno di modificare adeguatamente i commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17 dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 conformemente alle richieste del Ministero dell'economia e delle finanze.

Considerato in diritto

1. - Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5; 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale», in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, e 119 della Costituzione.



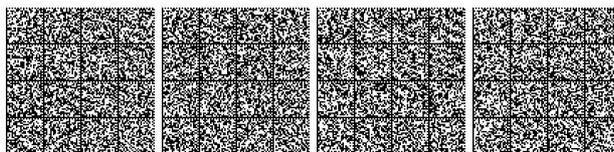
2.- Le questioni in esame risultano in parte fondate e in parte meritevoli di apposita istruttoria finalizzata ad acquisire elementi indispensabili ai fini della decisione.

3.- Per quel che concerne l'art. 31, commi 4 e 5, alla luce dei contrastanti argomenti sviluppati dalle parti e della mancata ostensione degli elementi indefettibili previsti dall'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), sussiste il dubbio che le disposizioni impugnate non siano conformi ai parametri evocati e che comunque non sia assicurato neppure da parte dello Stato l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie.

3.1.- Le questioni promosse dallo Stato sono, infatti, intrinsecamente collegate alla concreta disciplina delle relazioni finanziarie fra Stato e Regione e in particolare alla dimensione della retrocessione delle accise, la quale - secondo le difese della Regione - dovrebbe contribuire al finanziamento della sanità regionale.

Questa Corte ha già affermato che «la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. [e che] che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività. Da ciò consegue che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. In definitiva, la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale» (sentenza n. 169 del 2017).

3.2.- Tali principi sono specificati nell'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), il quale stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni. Recita infatti detta norma: «1. Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze: *A*) Entrate: *a*) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio; *b*) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da pay back e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale; *c*) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso; *d*) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988; *B*) Spesa: *a*) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back; *b*) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA; *c*) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso; *d*) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988. 2. Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni: *a*) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente [...]. *2-bis*. I gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale sono iscritti nel bilancio regionale nell'esercizio di competenza dei tributi. *2-ter*. La quota dei gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali destinata obbligatoriamente al finanziamento del Servizio sanitario regionale, ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi sanitari, è iscritta nel bilancio regionale triennale, nell'esercizio di competenza dei tributi».



3.3.- Dunque la situazione emergente dagli atti di causa rende necessario che le parti dimostrino il rispetto dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, alla cui attuazione cooperano sia lo Stato sia la Regione stessa, e forniscano la prova dell'integrale finanziamento dei LEA, di cui l'avvenuta retrocessione delle quote di accise o l'attribuzione di altro cespite nella misura di legge dovuta dallo Stato dovrebbe essere parte integrante, nonché del rispetto dei vincoli di destinazione, che la vigente normativa impone per il finanziamento dei livelli essenziali.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34 e 35 della legge reg. Sicilia n. 8 del 2018, promosse in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., sono fondate.

L'art. 34 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 stabilisce che «[i]l dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti è autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge regionale 20 dicembre 1975, n. 79 per 6.600 migliaia di euro».

L'art. 35 della medesima legge regionale dispone che lo stesso dipartimento «è autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge regionale 25 marzo 1986, n. 15 per 1.450 migliaia di euro».

Il ricorrente lamenta che le autorizzazioni all'accertamento in bilancio dei predetti contributi pubblici, disciplinate con le disposizioni impugnate, sarebbero apodittiche, generiche e prive del presupposto giuridico, trattandosi di norme risalenti, che, in corso di anno e a distanza di tanto tempo dalla loro emanazione, non potrebbero verosimilmente generare entrate nella misura determinata a priori dal legislatore regionale.

La censura è fondata; è costante, infatti, l'orientamento di questa Corte secondo cui le risorse stanziare in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2013).

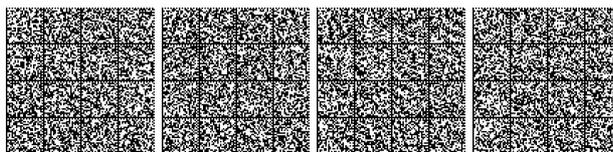
4.1.- Nel caso di specie esistono peraltro disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale. L'art. 53, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina analiticamente le modalità dell'accertamento: «1. Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive, da cui derivano entrate per la regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Le entrate sono registrate nelle scritture contabili anche se non determinano movimenti di cassa effettivi. 2. L'accertamento costituisce la prima fase della gestione dell'entrata con la quale il funzionario competente, sulla base di idonea documentazione verifica la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico che dà luogo all'obbligazione attiva giuridicamente perfezionata, individua il debitore, quantifica la somma da incassare, individua la relativa scadenza, e registra il diritto di credito imputandolo contabilmente all'esercizio finanziario nel quale viene a scadenza. Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate il cui diritto di credito non venga a scadenza nello stesso esercizio finanziario. È vietato l'accertamento attuale di entrate future».

Tali disposizioni illustrano analiticamente le regole finalizzate alla corretta redazione della parte entrata del bilancio. Si tratta di operazioni indefettibili per poter iscrivere in bilancio una somma, cui automaticamente è correlata la dimensione della spesa. Esse costituiscono una declinazione specifica dei principi di prudenza, veridicità, attendibilità e chiarezza - principi contabili generali contenuti nell'Allegato 1 richiamato dall'art. 38-bis, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) nella sua vigente formulazione - che consente di considerare valida una partita attiva solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile.

La violazione di tale regola virtuosa comporta inevitabilmente la mancata copertura di una parte della spesa per effetto dell'iscrizione invalida nel bilancio della posta attiva non attendibilmente stimata. E come già più volte evidenziato da questa Corte, difetto di copertura e pregiudizio dell'equilibrio del bilancio sono facce della stessa medaglia, tenuto conto che la predetta irregolarità della parte entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile, con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione che viene a peggiorare in misura pari all'entrata non realizzabile.

Nella fattispecie in esame, il legislatore regionale, anziché rimettere alla fisiologica procedura di stima dell'entrata la determinazione delle risorse realizzabili, impone a un proprio dipartimento di accertarle automaticamente e, per di più, con riferimento a due leggi regionali risalenti nel tempo e indefinite per quel che concerne l'individuazione dei settori dai quali deriverebbero tali risorse.

4.2.- Non possono essere accolte le eccezioni della Regione Siciliana, la quale sostiene che: a) le somme relative all'impugnato art. 34, di euro 3.217.091,06 e di euro 3.405.477,56, accertate in entrata del bilancio della Regione Siciliana con i decreti del Dirigente generale n. 898 e n. 957 del 2018, sarebbero correttamente iscritte, in quanto «deri-



vanti dal recupero, avviato con le banche, relative agli anni pregressi di quote di contributi già erogati, ma trattenute dalle banche a seguito di estinzioni anticipate o revoche dagli accollatari, relative a programmi costruttivi di edilizia agevolata, derivanti dalla liquidazione dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla L.R. n. 79/75 cap. 742802 e che verranno contabilizzate entro il corrente anno»; b) la somma relativa al successivo art. 35, di euro 1.536.118,60, accertata in entrata del bilancio della Regione siciliana con il decreto del Dirigente del servizio n. 1098 del 2018, deriverebbe «dal recupero, avviato con la banca UNICREDIT, relativ[o] agli anni pregressi di tutte le somme incassate per interessi, rate di ammortamento ed interessi moratori, rimborsi anticipati operati dai mutuatari e procedure esecutive, relativi ai mutui fondiari della L.R. n. 15/86».

Tali argomentazioni confermano che le pretese maggiori entrate si fondano sul mero avvio di procedure di recupero nei confronti degli istituti di credito relativamente a partite pregresse e notevolmente risalenti nel tempo, in relazione alle quali non può parlarsi di obbligazione attiva perfezionata, ma addirittura presumersi la probabile mancata realizzazione. Come è già stato affermato da questa Corte, «[l]a loro contabilizzazione in entrata amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, l'amministrazione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo oscurato dall'eccentrica operazione contabile. Ne deriva, tra l'altro, la mancata copertura delle spese per l'insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi» (sentenza n. 274 del 2017). E, in effetti, è la correlazione tra la parte dell'entrata e quella della spesa a rendere indefettibile l'indicazione dei mezzi necessari per fronteggiare le spese di esercizio e assicurare «una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate [così da assicurare] il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità» (sentenza n. 1 del 1966).

Come questa Corte ha più volte sottolineato, la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese. Si è già rilevato, in precedenza, che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti ‘la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile’ (sentenza n. 192 del 2012)” (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

Peraltro, già in precedenza è stato ribadito che «l'art. 81, quarto [ora terzo] comma della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (sentenza n. 213 del 2008).

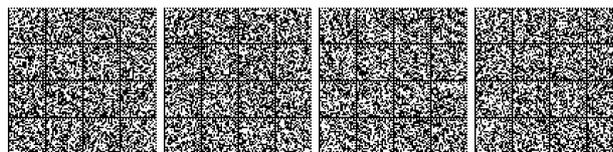
4.3.- Gli artt. 34 e 35 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 devono essere dunque dichiarati costituzionalmente illegittimi per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. e con le norme che ne specificano l'applicazione al caso in esame.

5. - Occorre ora esaminare le questioni afferenti all'art. 45 della legge regionale impugnata ma le opposte posizioni delle parti possono essere correttamente valutate solo con l'approfondimento di alcuni elementi che la Regione Siciliana deduce ma non riesce - attraverso la documentazione prodotta - a provare compiutamente, in modo sufficiente a contrastare le censure di non corrispondenza dell'impugnato art. 45 ai parametri costituzionali di cui agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost.

Per tale motivo si rende necessario che la Regione Siciliana fornisca chiarimenti e documentazione secondo l'allegata ordinanza istruttoria.

6.- Infine, occorre esaminare le censure rivolte ai commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 dell'art. 99 della legge reg. Sicilia n. 8 del 2018.

Anche in questo caso in ordine alle contrapposte argomentazioni delle parti in causa, emerge l'esigenza di acquisire ulteriori elementi di conoscenza, essendo evidente che l'iscrizione in bilancio e la destinazione specifica dei fondi strutturali non possono avere solo “natura programmatica” e devono essere comunque coerenti con la disciplina generale di tali fondi. In particolare, non risulta indicato analiticamente il regime giuridico dei diversi fondi incisi dal mutamento di destinazione, di tal che non è possibile verificare se i nuovi obiettivi previsti del citato art. 99 siano compatibili con tale regime e, in quanto tali, perseguibili con le risorse afferenti a tali fondi.



Pertanto, anche in ordine a tali elementi si rende necessario ordinare incombenti alle parti, di indicare le ragioni che - a loro avviso - rendono compatibile o meno la disciplina giuridica delle risorse previste dalle norme impugnate con le nuove destinazioni e con il parametro di cui all'invocato art. 81, terzo comma, Cost.

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;

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 34 e 35 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale»;

dispone che, entro sessanta giorni dalla comunicazione, la Regione Siciliana e il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, forniscano informazioni e producano documenti secondo l'allegata ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

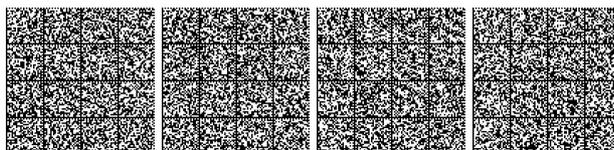
Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

ALLEGATO:
Ordinanza istruttoria

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-16 luglio 2018, depositato in cancelleria il 17 luglio 2018, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018. Ritenuto quanto esposto nei punti del Considerato in diritto 2, 3, 5 e 6 della sentenza, cui è allegata la presente ordinanza. Considerato di dover conseguentemente espletare attività istruttoria al riguardo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che, entro sessanta giorni dalla comunicazione della presente ordinanza:

a) in ordine all'art. 31, commi 4 e 5, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale),

a.1.) la Regione Siciliana invii un estratto delle previsioni definitive del bilancio 2018 - debitamente attestato dalla propria Ragioneria - contenente l'"esatta perimetrazione" di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), con analitica indicazione delle partite di entrata e di spesa e dei relativi stanziamenti inerenti ai diversi finanziamenti e alle diverse spese, secondo la classificazione del predetto art. 20;

a.2.) il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, invii le risultanze del monitoraggio circa lo stato del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nella Regione Siciliana contenente le risorse stanziato dallo Stato, quelle stanziato dalla Regione, nonché i reciproci flussi finanziari intervenuti tra le parti nell'esercizio 2018; ciò separando le somme assegnate secondo i criteri di classificazione previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011;

a.3.) entrambe le parti forniscano informazioni circa le modalità con cui sono state calcolate le somme destinate ai LEA, la quota - in valore nominale e non percentuale - assegnata da ciascuna per tale finalità; la cronologia delle erogazioni di parte ministeriale - con particolare riguardo alla dimensione della retrocessione delle accise o dell'alternativo cespite nella misura di legge fissata a carico dello Stato - e quella delle erogazioni alle aziende sanitarie e ospedaliere da parte della Regione Siciliana;

b) in ordine all'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018,

b.1.) la Regione Siciliana precisi con analitica chiarezza: le fonti normative del finanziamento del fondo e dell'imputazione al fondo stesso degli oneri pensionistici in discussione; i criteri di quantificazione della spesa, precisando gli oneri derivanti direttamente da sentenza passata in giudicato, quelli derivanti dall'estensione dei giudicati ai soggetti in analoghe condizioni, quelli eventualmente inerenti a soggetti le cui istanze giurisdizionali siano state rigettate; la posta di bilancio di imputazione degli oneri e gli specifici mezzi di copertura, entrambi debitamente attestati dalla Ragioneria;

c) in ordine all'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018,

c.1.) la Regione Siciliana rediga un analitico prospetto sinottico contenente il raffronto tra l'originaria destinazione dei fondi strutturali e quella prevista dalle nuove ipotesi di cui al richiamato art. 99; indichi inoltre - per ciascun comma impugnato dallo Stato - la provenienza dei suddetti fondi (strutturali europei, nazionali di coesione, eventualmente regionali); indichi, altresì, se la disciplina inerente all'impiego degli stessi fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme;

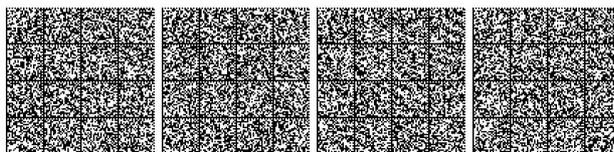
c.2.) il Ministro dell'economia e delle finanze precisi analiticamente se i mutamenti di destinazione dei fondi strutturali previsti nell'art. 99 siano compatibili con le norme che ne regolano l'utilizzazione; inoltre, indichi quantitativamente - con riferimento al suddetto art. 99 - le risorse assegnate per l'esercizio 2018 in quota fondi europei e in quota fondi nazionali di coesione, precisando se la disciplina inerente all'impiego dei suddetti fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme.

F.to:

Giorgio Lattanzi, *Presidente*

Aldo Carosi, *Redattore*

Filomena Perrone, *Cancelliere*



N. 198

Sentenza 2 - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Procedimento per l'approvazione di opere e lavori pubblici di interesse regionale - Conferenza di servizi finalizzata alla conclusione di un accordo di programma - Termine non superiore a trenta giorni per le proposte di modifica del progetto da parte del Comune dissenziente - Competenza dello Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive ad adottare il provvedimento abilitativo nel caso di iniziative di interesse regionale che comportino varianti urbanistiche.

- Legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018), artt. 6, comma 1, lettera a), e 12, comma 1, lettera a), numero 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, lettera a), e 12, comma 1, lettera a), numero 3), della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'1-5 ottobre 2018, depositato in cancelleria il 3 ottobre 2018, iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2018.

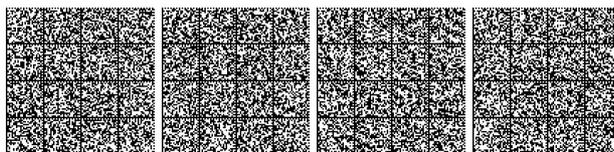
Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nella udienza pubblica del 2 luglio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'1-5 ottobre 2018, depositato in cancelleria il 3 ottobre 2018 e iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 6 e 12 della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018), in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 117, secondo comma, lettera l), e 118 della Costituzione.



1.1.- L'art. 6 della legge reg. Campania n. 26 del 2018, rubricato «Semplificazioni in materia di lavori pubblici di interesse regionale e di opere pubbliche e di interesse pubblico», modifica la legge della Regione Campania 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio).

In particolare, la lettera *a*) del comma 1 del citato art. 6 inserisce l'art. 12-*bis* nella legge reg. Campania n. 16 del 2004.

La nuova disposizione, secondo la sua rubrica, detta norme su «[o]pere e lavori pubblici di interesse strategico regionale», definendo come tali, al comma 1, «le opere ed i lavori pubblici che si realizzano nel territorio della Regione Campania, la cui programmazione, approvazione ed affidamento spetta alla Regione», che siano «finanziati, anche solo parzialmente, con fondi europei e/o fondi strutturali» (lettera *a*), «volti a superare procedure di infrazione e/o procedure esecutive di condanne da parte della Corte di giustizia dell'Unione Europea per violazione della normativa europea» (lettera *b*), «definiti strategici dal Documento di economia e finanza regionale (DEFR)»; (lettera *c*), «inclusi nella programmazione di cui all'articolo 63 della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania) in quanto ritenuti strategici per lo sviluppo della Regione» (lettera *d*) o «finalizzati a migliorare le condizioni di accessibilità attiva e passiva della Zona Rossa per emergenza vulcanica del Vesuvio e dei Campi Flegrei (realizzazione e/o adeguamento di infrastrutture funzionali al miglioramento delle vie di fuga e delle strutture per la logistica previste dal Piano di allontanamento della popolazione residente in Zona Rossa)» (lettera *e*).

Il comma 2 dell'art. 12-*bis* prevede che, qualora per la realizzazione di tali interventi sia richiesta «l'azione integrata di una pluralità di enti interessati», la Regione debba promuovere «la procedura dell'accordo di programma» di cui all'articolo 12 della stessa legge reg. Campania n. 16 del 2004, implicante la convocazione di una conferenza di servizi.

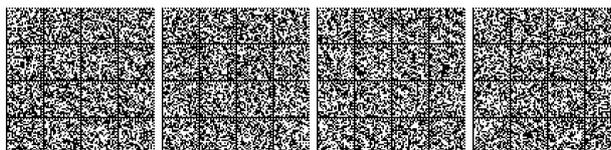
Il comma 3 prevede poi che: nell'ambito della conferenza di servizi «prodromica all'accordo di programma», il comune interessato esprime il proprio «parere motivato» sui «progetti di opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale non conformi al piano urbanistico comunale» (PUC); nel caso di parere non favorevole, l'amministrazione precedente aggiorna la conferenza di servizi stabilendo «un termine non superiore a trenta giorni entro cui il Comune dissenziente può far pervenire alle altre amministrazioni partecipanti alla Conferenza proposte di modifica del progetto volte ad acquisire l'assenso di tutte le amministrazioni interessate»; qualora non si pervenga al parere favorevole di tutte le amministrazioni partecipanti a una successiva conferenza di servizi, da tenersi entro trenta giorni dal ricevimento delle proposte comunali di modifica, «il progetto è sottoposto all'esame della Giunta regionale che, sentita la commissione consiliare competente per materia, può comunque disporre l'approvazione del progetto motivandone la coerenza con la programmazione strategica regionale degli interventi di rilievo sovra comunale, in attuazione dei principi costituzionali in tema di dimensione dell'interesse pubblico e livello della funzione amministrativa ad esso correlata».

1.1.1.- Secondo il ricorrente, l'art. 6 della legge reg. Campania n. 26 del 2018, nella parte in cui aggiunge l'art. 12-*bis* alla legge reg. Campania n. 16 del 2004, sarebbe lesivo della sfera di autonomia amministrativa costituzionalmente garantita ai comuni in materia di pianificazione del territorio e di urbanistica, che potrebbe essere ridotta o compresa dalla legge regionale soltanto sulla base di un interesse di rilievo sovracomunale puntualmente individuato e contenuto entro limiti anche di natura temporale.

Le censure si appuntano sui seguenti profili.

In primo luogo, la norma impugnata - che giustifica la deroga ai piani urbanistici comunali anche in disaccordo con il comune titolare della funzione di programmazione territoriale - individuerebbe in modo generico e indeterminato l'interesse strategico regionale, coinvolgendo potenzialmente la maggior parte delle opere da realizzare in ambito regionale, e si porrebbe così in contrasto con i criteri costituzionali di riparto delle funzioni amministrative tra amministrazioni decentrate, secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Essa contrasterebbe altresì con la disciplina generale dettata dall'art. 4, comma 1, della stessa legge reg. Campania n. 16 del 2004, secondo il quale «[t]utti i soggetti istituzionali titolari di funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica informano la propria attività ai metodi della cooperazione e dell'intesa». Esporrebbe inoltre la Regione a innumerevoli contenziosi con le realtà locali, interessate a tutelare la propria attività di programmazione territoriale.

In secondo luogo, sussisterebbe il contrasto anche con la disciplina statale in tema di conferenza di servizi, che secondo quanto previsto dall'art. 29, comma 2-*quater*, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) «coinvolge[rebbe] i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost.», stabilendo che «[l]e regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela».



In particolare non sarebbe assicurato al comune, quale amministrazione preposta in persona del sindaco alla tutela della salute e della pubblica incolumità, il livello minimo di garanzia riconosciuto alle amministrazioni che rappresentano interessi sensibili dagli artt. 14-*bis* e 14-*quinqües* della legge n. 241 del 1990. Il contrasto con tali disposizioni si manifesterebbe, da un lato, là dove la norma impugnata assegna al comune il termine di trenta giorni - anziché novanta, come stabilito in generale dal citato art. 14-*bis*, comma 2, lettera *c*) - per esprimere il proprio motivato dissenso sul progetto non conforme al PUC e, dall'altro, prevedendo che il progetto sul quale il comune abbia motivatamente dissentito possa essere comunque approvato dalla Giunta regionale, mentre allo stesso comune dovrebbe essere consentito di avvalersi del rimedio, apprestato dall'art. 14-*quinqües*, comma 1, dell'opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 6 della legge reg. Campania n. 26 del 2018 violerebbe quindi i seguenti parametri costituzionali:

- l'art. 3 Cost., per lesione del principio di proporzionalità, essendo il termine di trenta giorni insufficiente e inadeguato a consentire al comune dissenziente una completa valutazione nel caso di opere o lavori di particolare complessità e di notevole impatto «sugli interessi appartenenti alla sfera comunale»;

- l'art. 114, primo e secondo comma, Cost., che, riconoscendo agli enti locali pari dignità istituzionale rispetto agli «enti maggiori», affermerebbe «il principio del “pluralismo istituzionale paritario”, caratterizzato da un sistema di attribuzione delle funzioni amministrative incentrato più sulla divisione delle materie per aree di competenza che su relazioni di natura propriamente gerarchica»;

- l'art. 118, primo comma, Cost., che, attribuendo «le funzioni amministrative [...] ai Comuni», subordinerebbe l'intervento sostitutivo del livello di governo superiore all'esistenza di ragioni di loro esercizio unitario, che impedirebbero che il comune possa adempiervi con efficienza, secondo i principi di sussidiarietà e adeguatezza. La norma impugnata, al contrario, produrrebbe «un'indiscriminata inversione del criterio di riparto sancito dall'art. 118», perché consentirebbe alla Giunta regionale di disattendere, senza significativi ostacoli procedurali, le istanze di tutela sollevate in sede di conferenza di servizi dagli enti locali coinvolti e, definendo di interesse strategico regionale molteplici e generiche categorie di opere e lavori pubblici, attribuirebbe alla Regione una sorta di potere di «avocazione generale» in materia.

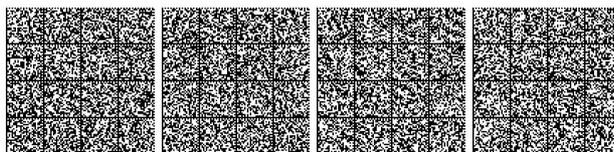
1.2.- L'art. 12 della legge reg. Campania n. 26 del 2018 detta, secondo la sua rubrica, «[d]isposizioni di semplificazione in materia di Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive».

Il ricorrente ne impugna il «comma 1, punto 3» (*recte*: comma 1, lettera a, numero 3), che, sostituendo il comma 1-*bis* dell'art. 20 della legge della Regione Campania 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015), dispone quanto segue:

«1-*bis* In attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118, comma 1 della Costituzione, nel caso di iniziative di interesse regionale inerenti attività economiche, produttive anche che comportino varianti urbanistiche, il provvedimento abilitativo per l'avvio di nuove imprese che intendano localizzarsi sul territorio campano è rilasciato dal SURAP in qualità di amministrazione procedente su istanza delle imprese e previo accordo, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo), con i Comuni territorialmente competenti anche ai fini dell'istruttoria in forma telematica e dell'indizione, convocazione e conclusione della Conferenza dei servizi di cui all'articolo 7 del Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133). Restano ferme le potestà degli enti locali in materia di governo del territorio e di rilascio dei titoli abilitativi a costruire nonché le normative in materia di autorizzazioni ambientali, quelle attuative di obblighi comunitari e i procedimenti unici di competenza regionale. La qualificazione dell'interesse regionale e l'individuazione delle iniziative avviene con delibera di Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente in materia».

Tale disposizione, attribuendo le funzioni amministrative per il rilascio di titoli abilitativi all'esercizio di nuove imprese allo «Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive» (SURAP), istituito dall'art. 19 della legge reg. Campania n. 11 del 2015, contrasterebbe con le seguenti norme statali contenute nel d.P.R. n. 160 del 2010, in materia di funzioni e organizzazione dello «sportello unico per le attività produttive» (SUAP) istituito presso i comuni:

- l'art. 2, comma 1, che individua il SUAP comunale quale «unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività [...]»;



- l'art. 4, comma 1, che attribuisce al SUAP la funzione di assicurare «al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità»;

- l'art. 4, comma 2, secondo cui «[l]e comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dal SUAP; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenute a trasmettere immediatamente al SUAP tutte le denunce, le domande, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente»;

- l'art. 4, comma 5, che consente ai comuni di «esercitare le funzioni inerenti al SUAP in forma singola o associata tra loro, o in convenzione con le camere di commercio».

Ad avviso del ricorrente, inoltre, il «principio» che individua nel comune, attraverso il SUAP, l'ente deputato a rilasciare il titolo abilitativo per l'avvio e l'esercizio di un'attività d'impresa sarebbe ribadito dall'art. 6 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, come attuato dall'art. 25 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), nonché dagli artt. 23 e 24 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), dagli artt. 8 e 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) e dall'art. 38 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

La deroga regionale alla normativa statale evocata, là dove quest'ultima attribuisce ai comuni «le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie» (art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998), non sarebbe giustificata nemmeno dal richiamo, contenuto nella norma impugnata, alla possibilità per le amministrazioni pubbliche di concludere «accordi [...] per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune», prevista all'art. 15, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

L'art. 12 della legge reg. Campania n. 26 del 2018 contrasterebbe quindi con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per violazione della competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile», nonché con gli artt. 5, 114 e 118, primo comma, Cost.

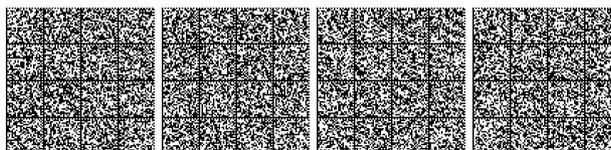
2.- La Regione Campania si è costituita in giudizio con atto depositato il 13 novembre 2018, contenente le sole conclusioni di inammissibilità e infondatezza delle questioni.

2.1.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione ha illustrato i motivi a sostegno delle sue conclusioni.

Quanto all'art. 6 della legge reg. Campania n. 26 del 2018, le censure sarebbero infondate, poiché la norma impugnata, espressione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., delimiterebbe la nozione delle opere «di interesse strategico regionale» attraverso il concorso di plurimi e stringenti requisiti, cumulativi e non alternativi tra loro, e sarebbe volta al soddisfacimento di un interesse unitario che può essere realizzato solo al livello del governo regionale, nel rispetto delle competenze delineate dalla Costituzione, che consentono di incidere sulle funzioni assegnate agli enti locali in nome di concorrenti interessi generali, collegati a una valutazione più ampia delle esigenze diffuse nel territorio. Il legislatore regionale, peraltro, si sarebbe dotato di una disciplina omologa a quella che, ispirandosi al medesimo principio, regola le opere di interesse statale ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383 (Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale), in tema di «[l]ocalizzazione delle opere di interesse statale difforni dagli strumenti urbanistici e mancato perfezionamento dell'intesa». Considerando la dimensione delle problematiche attribuite alla cura regionale, di cui la memoria fornisce alcune esemplificazioni, non sussisterebbero ragioni idonee a precludere od ostacolare l'esercizio di tale legittima potestà.

La resistente ricorda poi che disposizioni analoghe, non impuginate dallo Stato, sarebbero contenute nell'art. 24, commi 2-ter, 2-quater e 3, della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27 (Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche).

Sul denunciato contrasto con alcune disposizioni della legge n. 241 del 1990, la Regione osserva che i comuni sarebbero coinvolti nella conferenza di servizi disciplinata dall'art. 6 solo quali enti titolari della funzione di pianificazione territoriale e non quali enti preposti alla tutela di interessi «sensibili», sicché essi non potrebbero avvalersi



dell'opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri prevista dall'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990. In ogni caso tale rimedio resterebbe utilizzabile, ove ne ricorrerono i presupposti, dal momento che la norma impugnata fa salve «le disposizioni vigenti in materia di valutazione ambientale e paesaggistica». Nemmeno si potrebbe affermare «la non congruità del termine assegnato al Comune per esprimere il proprio motivato dissenso, [...] laddove si consideri che tale termine deve aggiungersi a quello, pari ad ulteriori trenta giorni, previsti al fine di acquisire dal medesimo Comune proposte di modifiche del progetto». In ogni caso, nemmeno riconducendo le norme statali interposte richiamate dal ricorrente alla materia dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., si pervenirebbe all'automatica illegittimità della norma regionale contrastante, in quanto l'intervento legislativo regionale avrebbe la finalità di potenziare o sviluppare il disegno di semplificazione e accelerazione definito dal legislatore statale, in una materia attribuita alla competenza concorrente della Regione e riguardante la realizzazione di opere e lavori pubblici di particolare rilevanza strategica.

Quanto all'art. 12 della medesima legge regionale, la resistente eccepisce l'inammissibilità delle questioni, perché la norma impugnata si sarebbe limitata a ridurre la portata del previgente comma 1-*bis* dell'art. 20 della legge reg. Campania n. 11 del 2015, non impugnato dallo Stato, nel testo già introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016) e successivamente modificato dall'art. 16, comma 4, lettera *a*), della legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 22 (Legge annuale di semplificazione 2016 - Manifattur@ Campania: Industria 4.0), che attribuiva al SURAP tutte le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi di spettanza comunale «nel caso di iniziative di interesse regionale». Pertanto, dall'accoglimento delle questioni ora proposte conseguirebbe, secondo la Regione, «la persistenza di una norma che prevede ben più ampie competenze del SURAP, in contrasto con lo stesso interesse azionato [...] nel presente giudizio».

Nel merito, le questioni sarebbero comunque infondate.

La disposizione impugnata dovrebbe essere ricondotta alla competenza regionale residuale in materia di attività produttive, sicché la normativa statale indicata nel ricorso non sarebbe idonea a fungere da parametro interposto. In ogni caso, il previsto raggiungimento dell'accordo con i comuni interessati, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990, varrebbe a integrare il necessario coinvolgimento degli enti territoriali. Inoltre, le competenze attribuite ai SUAP comunali dal d.P.R. n. 160 del 2010, richiamato nel ricorso, non sarebbero «obliterate», in quanto la norma regionale prevede che il provvedimento abilitativo da parte del SURAP consegua alla conclusione di un procedimento ad avvio e impulso dello stesso SUAP comunale, «il quale riceve telematicamente dalla Regione Campania l'istanza e può indire, convocare, governare e concludere la Conferenza di servizi necessaria alla definizione del predetto provvedimento regionale».

Infine, il richiamo alla materia dell'ordinamento civile sarebbe inconferente, posto che la norma impugnata non disciplinerebbe il contenuto dell'accordo sopra indicato.

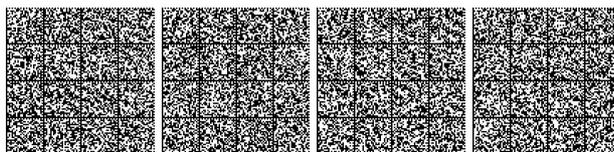
Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 6 e 12 della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018).

2.- L'art. 6, rubricato «Semplificazioni in materia di lavori pubblici di interesse regionale e di opere pubbliche e di interesse pubblico», modifica la legge della Regione Campania 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio).

Preliminarmente va precisato che, nonostante il ricorrente indichi l'oggetto dell'impugnazione nell'intero art. 6 della legge reg. Campania n. 26 del 2018, le questioni proposte investono solo la lettera *a*) del comma 1, che inserisce nel corpo della legge reg. Campania n. 16 del 2004 il nuovo art. 12-*bis*. Le censure sono rivolte infatti esclusivamente nei confronti di questa parte della disposizione.

Inoltre, anche se nel ricorso si accenna ad un contrasto della norma impugnata con la disciplina statale in materia di conferenza di servizi, richiamando l'attitudine di quest'ultima a coinvolgere «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, questo parametro non è richiamato tra quelli posti a fondamento delle questioni (neppure nella relazione allegata alla deliberazione del Consiglio dei ministri). Il ricorso indica solo gli artt. 3, 114, primo e secondo comma, e 118, primo comma, Cost. e



fornisce solo per ciascuno di essi le ragioni della pretesa violazione ad opera dell'art. 6 della legge reg. Campania n. 26 del 2018, ciò che conferma la volontà del ricorrente di non estendere il giudizio al tema dell'invasione della competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni.

2.1.- Il citato art. 12-*bis*, secondo la sua rubrica, detta norme su «[o]pere e lavori pubblici di interesse strategico regionale».

Sono tali, sulla scorta della definizione fornita al comma 1, «le opere ed i lavori pubblici che si realizzano nel territorio della Regione Campania, la cui programmazione, approvazione ed affidamento spetta alla Regione» e che siano, tra l'altro, «a) finanziati, anche solo parzialmente, con fondi europei e/o fondi strutturali; [...] c) definiti strategici dal Documento di economia e finanza regionale (DEFR)».

I commi successivi dell'art. 12-*bis* disciplinano il procedimento diretto all'approvazione delle opere e dei lavori pubblici di interesse strategico regionale.

Il comma 2 stabilisce che, qualora per la realizzazione di tali interventi sia richiesta «l'azione integrata di una pluralità di enti interessati», la Regione debba promuovere «la procedura dell'accordo di programma» prevista all'articolo 12 della stessa legge reg. Campania n. 16 del 2004, implicante la convocazione di una conferenza di servizi.

Il comma 3 prevede poi che, nell'ambito della conferenza di servizi «prodromica all'accordo di programma», il comune interessato esprime il proprio «parere motivato» sui «progetti di opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale non conformi al piano urbanistico comunale» (PUC) (primo periodo) e che, nel caso di parere non favorevole, l'amministrazione procedente aggiorna la conferenza di servizi stabilendo «un termine non superiore a trenta giorni entro cui il Comune dissenziente può far pervenire alle altre amministrazioni partecipanti alla Conferenza proposte di modifica del progetto volte ad acquisire l'assenso di tutte le amministrazioni interessate» (secondo periodo).

Lo stesso comma 3 dispone, altresì, che qualora non si acquisisca tale unanime assenso nella successiva conferenza di servizi, da tenersi entro trenta giorni dal ricevimento delle proposte comunali di modifica (terzo periodo), «il progetto è sottoposto all'esame della Giunta regionale che, sentita la commissione consiliare competente per materia, può comunque disporre l'approvazione del progetto motivandone la coerenza con la programmazione strategica regionale degli interventi di rilievo sovra comunale, in attuazione dei principi costituzionali in tema di dimensione dell'interesse pubblico e livello della funzione amministrativa ad esso correlata» (quarto periodo).

Queste previsioni contrasterebbero innanzitutto con l'art. 3 Cost., violando il principio di proporzionalità, in quanto il termine «non superiore a trenta giorni» concesso al comune dissenziente sarebbe insufficiente e inadeguato per una completa valutazione di opere o lavori di particolare complessità e di notevole impatto «sugli interessi appartenenti alla sfera comunale».

Sarebbero violati, altresì, gli artt. 114, primo e secondo comma, e 118, primo comma, Cost., per lesione della sfera di autonomia amministrativa comunale e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in quanto la norma impugnata, consentendo la deroga ai piani urbanistici comunali anche in caso di dissenso del comune interessato, individuerrebbe l'interesse strategico regionale delle opere in modo generico e indeterminato, e produrrebbe così «un'indiscriminata inversione» del criterio costituzionale di riparto delle funzioni amministrative, permettendo alla Giunta regionale di disattendere senza significativi ostacoli procedurali le istanze sollevate in sede di conferenza di servizi dagli enti locali coinvolti e attribuendo alla Regione una sorta di potere di «avocazione generale» in una materia, quella della pianificazione urbanistica, affidata per regola ai Comuni.

2.2.- Le questioni non sono fondate.

La norma impugnata alloca in capo alla Regione Campania le funzioni amministrative in materia di approvazione dei progetti relativi a opere e lavori pubblici di «interesse strategico regionale», individuando nella natura sovracomunale di tale interesse la ragione giustificativa della soluzione adottata.

Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri si concentrano sulla disciplina dei progetti «di interesse strategico regionale» non conformi al PUC, la cui approvazione da parte della Giunta regionale è consentita dalla norma impugnata anche in caso di dissenso del comune interessato, non superato nell'ambito della conferenza di servizi indetta al fine di stipulare fra tutti i soggetti interessati l'accordo di programma di cui all'art. 12 della legge reg. Campania n. 16 del 2004.

Il ricorrente non contesta, di per sé, la scelta della Regione - operata nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. - di avocare le funzioni amministrative in questione per realizzare interessi di livello sovracomunale, ma ritiene che essa esorbiti sotto due distinti profili dai limiti entro i quali la Regione stessa può intervenire avocando a sé scelte, quali quelle di pianificazione urbanistica, affidate primariamente all'autonomia comunale. In un primo senso il termine «concesso al comune per l'eventuale manifestazione del dissenso» non sarebbe proporzionato a quanto necessario per le valutazioni richieste «[i]n presenza di opere e/o lavori di particolare complessità e di notevole impatto sugli interessi appartenenti alla sfera comunale», e



sarebbe inoltre significativamente inferiore a quello previsto nello speculare procedimento disciplinato dalla legge statale all'art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990. In un secondo senso, la genericità della definizione normativa delle opere e dei lavori pubblici di «interesse strategico regionale» renderebbe non precisamente individuato lo scopo perseguito dalla Regione allocando la funzione a livello regionale, e dunque irragionevole la relativa scelta.

Per nessuno dei due indicati aspetti, tuttavia, le censure del ricorrente colgono nel segno. Incontestata infatti la possibilità per la Regione di assegnare funzioni amministrative a un livello superiore a quello comunale quando sia necessario assicurarne l'esercizio unitario secondo quanto previsto dall'art. 118, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011, n. 278 del 2010 e n. 6 del 2004), le scelte operate dalla Regione Campania nelle disposizioni contestate non eccedono i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare con riferimento agli spazi dell'intervento legislativo regionale in materia urbanistica. A tale riguardo, questa Corte ha più volte affermato «in relazione ai poteri urbanistici dei Comuni, come la legge nazionale, regionale o delle Province autonome possa modificarne le caratteristiche o l'estensione, ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici, alla condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia (fra le molte, si vedano le sentenze n. 378/2000, n. 357/1998, n. 286/1997, n. 83/1997 e n. 61/1994)» (sentenza n. 478 del 2002; nello stesso senso, sentenze n. 179 del 2019 e n. 126 del 2018).

2.2.1.- Ciò premesso, non incorre in primo luogo nel vizio denunciato la previsione del termine «non superiore a trenta giorni» assegnato al comune.

Contrariamente a quanto ritiene il ricorrente, la norma impugnata prevede che l'amministrazione procedente assegni quel termine al comune non per esprimere il proprio motivato dissenso sul progetto non conforme al PUC, bensì per «far pervenire alle altre amministrazioni partecipanti alla Conferenza proposte di modifica del progetto volte ad acquisire l'assenso di tutte le amministrazioni interessate».

La previsione è contenuta al secondo periodo del comma 3 dell'art. 12-*bis* e si inserisce nella disciplina della fase procedimentale successiva a quella in cui il comune, nell'ambito della conferenza di servizi convocata dall'amministrazione procedente, ha già espresso il proprio parere sul progetto in senso non favorevole. Essa persegue il fine di superare tale dissenso in una nuova conferenza di servizi, da tenersi entro trenta giorni dal ricevimento delle proposte di modifica del progetto.

Il termine viene dunque ad aggiungersi a quello di cui il medesimo comune ha già potuto disporre per assumere la propria originaria determinazione. Nel formulare le proposte di modifica, il comune stesso può avvalersi degli elementi istruttori acquisiti nella prima fase, essendogli così garantita la possibilità di valutare adeguatamente gli interessi pubblici coinvolti e, con essa, la sua effettiva partecipazione al procedimento che ne condiziona l'autonomia.

Va precisato, inoltre, che le disposizioni di legge regionale in esame regolano la fattispecie in cui il comune, esprimendo il proprio dissenso su un progetto non conforme al PUC, agisce quale ente titolare delle funzioni amministrative in materia di pianificazione territoriale e non quale amministrazione preposta alla tutela di interessi cosiddetti «sensibili» (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute). Sicché sul giudizio relativo all'adeguatezza del termine stabilito dalla norma impugnata non può incidere la previsione del diverso termine di novanta giorni di cui all'art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990, operante a favore delle predette amministrazioni. Mentre restano in ogni caso ferme le garanzie procedimentali poste a tutela degli interessi «sensibili», come ribadito del resto dall'*incipit* del comma 3 dell'art. 12-*bis*, che fa salve «le disposizioni vigenti in materia di valutazione ambientale e paesaggistica».

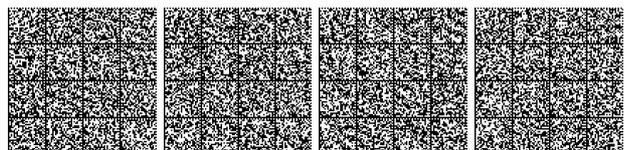
2.2.2.- Neppure sussiste la lamentata genericità dei criteri di individuazione degli interessi sovracomunali che giustificano l'attrazione delle funzioni amministrative a livello regionale.

Il ricorrente appunta le sue censure sulle opere e sui lavori pubblici individuati dal comma 1 del citato art. 12-*bis* come «di interesse strategico regionale» in quanto «finanziati, anche solo parzialmente, con fondi europei e/o fondi strutturali» (lettera *a*) o in quanto «definiti strategici dal Documento di economia e finanza regionale (DEFER)» (lettera *c*).

Innanzitutto, si deve escludere che, come invece sostiene la Regione nelle sue difese, la norma impugnata individui opere e lavori pubblici «di interesse strategico regionale» attraverso «il concorso di plurimi e stringenti requisiti, cumulativi e non alternativi tra loro»: la chiarezza del dato letterale non consente un'interpretazione secondo cui, al fine della qualificazione nel senso detto dell'opera, dovrebbero simultaneamente e cumulativamente ricorrere le caratteristiche elencate alle lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*) del comma 1, o anche solo parte di esse. Si deve dunque ritenere che ciascun requisito determini da solo il carattere di interesse strategico regionale dell'opera.

Nondimeno, le previsioni censurate risultano immuni dal vizio denunciato.

Quanto agli interventi finanziati anche solo parzialmente con «fondi europei e/o fondi strutturali», la scelta di avocare l'approvazione dei relativi progetti al livello regionale - e la possibilità che la Giunta regionale li approvi anche se non conformi al piano urbanistico comunale e senza l'assenso del comune interessato, con conseguente compressione dell'autonomia comunale - è ragionevolmente giustificata dall'esigenza di assicurare l'effettiva utilizzazione da parte



della Regione delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea. La realizzazione delle opere finanziate coincide dunque con gli obiettivi strategici al cui perseguimento le risorse stesse sono finalizzate.

Quanto alle opere e ai lavori pubblici definiti strategici dal DEFR, la genericità e l'indeterminatezza dell'interesse sovracomunale evocato sono escluse dal rinvio operato dalla norma al contenuto del principale strumento di programmazione generale economico-finanziaria della Regione, previsto dall'art. 36, comma 3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Secondo tale disposizione, nel DEFR sono indicate infatti le «linee strategiche» dell'attività di governo regionale nel medio periodo, alla cui realizzazione ben possono concorrere anche opere e lavori pubblici dei quali «la [...] programmazione, approvazione ed affidamento spetta alla Regione», come richiede la norma impugnata.

3.- Per quanto riguarda l'art. 12 della legge reg. Campania n. 26 del 2018, che detta, secondo la sua rubrica, «[d]isposizioni di semplificazione in materia di Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive» (SURAP), va innanzitutto precisato che l'oggetto del giudizio, stando al ricorso, è limitato al comma 1, lettera a), numero 3) - impropriamente indicato come «comma 1, punto 3)» - dello stesso art. 12, là dove sostituisce il comma 1-bis dell'art. 20 della legge della Regione Campania 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015).

Prevedendo che, «nel caso di iniziative di interesse regionale inerenti ad attività economiche, produttive anche che comportino varianti urbanistiche», il provvedimento abilitativo per l'avvio di nuove imprese che intendano localizzarsi sul territorio campano sia rilasciato dal SURAP, la disposizione impugnata contrasterebbe con una serie di norme che attribuiscono al comune, attraverso lo sportello unico per le attività produttive (SUAP), le funzioni amministrative per il rilascio dei titoli abilitativi all'esercizio di attività produttive. In particolare, il ricorrente indica gli artt. 2, comma 1, e 4, commi 1, 2 e 5, del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), l'art. 6 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, come attuato dall'art. 25 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), nonché gli artt. 23 e 24 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), gli artt. 8 e 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) e l'art. 38 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Sarebbero così violati l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per invasione della competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile», nonché gli artt. 5, 114 e 118, primo comma, Cost.

3.1.- La Regione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, poiché la norma impugnata si sarebbe limitata a ridurre la portata del previgente comma 1-bis dell'art. 20 della legge reg. Campania n. 11 del 2015 - introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016) e successivamente modificato dall'art. 16, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 22 (Legge annuale di semplificazione 2016 - Manifattur@ Campania: Industria 4.0.) - che, «nel caso di iniziative di interesse regionale», già attribuiva al SURAP tutte le funzioni amministrative spettanti in materia al SUAP.

Ad avviso della Regione, la mancata impugnazione da parte dello Stato della disposizione originaria comporterebbe, in caso di accoglimento delle questioni ora promosse, «la persistenza di una norma che prevede ben più ampie competenze del SURAP, in contrasto con lo stesso interesse azionato [...] nel presente giudizio».

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che l'omessa impugnazione da parte dello Stato di precedenti norme regionali, analoghe a quelle oggetto di ricorso, non ha rilievo, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2017 e n. 231 del 2016). D'altra parte, l'assunto della Regione per cui dall'accoglimento delle questioni conseguirebbe la «persistenza» della norma nel testo anteriore va radicalmente disatteso, anche a prescindere dalla giurisprudenza costituzionale sull'impugnabilità delle leggi ripetitive di leggi precedenti non impugunate, in quanto con la sostituzione del comma 1-bis, operata dalla previsione oggetto del presente giudizio, quella anteriore è stata abrogata e riformulata in termini più restrittivi, senza possibilità di rivivere nell'ordinamento ove le questioni fossero accolte, così reiterando *in parte qua* la lesione da cui deriva l'interesse all'impugnazione.



3.2.- Le questioni sono tuttavia inammissibili per altri profili.

Come visto, le censure mosse all'art. 12, comma 1, lettera a), numero 3), della legge reg. Campania n. 26 del 2018 si esauriscono nella prospettazione del suo contrasto con una serie di norme statali di fonte regolamentare o legislativa (una delle quali emessa in attuazione di una direttiva europea) che attribuiscono al comune le funzioni amministrative, da esercitare attraverso il SUAP, relative al rilascio dei titoli abilitativi all'esercizio di attività produttive.

Da tale assunto contrasto il ricorrente fa discendere la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e quindi della competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», ma non chiarisce perché la disciplina delle funzioni attribuite al SURAP dalla disposizione impugnata, che non rivela immediate interferenze con tale ambito di materia, vi dovrebbe invece essere ricondotta. È dunque assorbente il rilievo che, per come è evocato, il parametro risulta del tutto inconfidente, ciò che rende la questione radicalmente inammissibile (sentenze n. 63 del 2016, n. 269 e n. 181 del 2014).

Secondo quanto costantemente affermato da questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (tra le tante, sentenze n. 32 del 2017 e n. 141 del 2016). Pertanto, «il ricorso in via principale deve contenere “una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva” (ex plurimis, sentenza n. 107 del 2017 che richiama anche le sentenze n. 251, n. 153, n. 142, n. 82 e n. 13 del 2015)» (sentenza n. 152 del 2018; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 109 del 2018, n. 261 e n. 169 del 2017).

Quanto alla violazione degli artt. 5, 114 e 118, primo comma, Cost., la censura è totalmente assertiva, non essendo fornita di essa motivazione alcuna. Il ricorrente non offre infatti alcun argomento a sostegno del lamentato contrasto della disposizione regionale in riferimento a tali diversi parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera a), numero 3), della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 5, 114, 117, secondo comma, lettera l), e 118, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Campania n. 26 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 114, primo e secondo comma, e 118, primo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

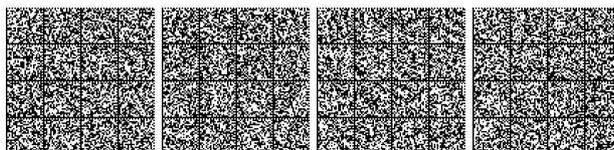
Daria de PRETIS, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 199

Sentenza 3 - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Documentazione amministrativa - False dichiarazioni sostitutive di certificazioni o di atto di notorietà- Decadenza automatica dal beneficio eventualmente conseguito in virtù di provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera.

- Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), art. 75.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con ordinanze del 17 settembre, del 23 ottobre, del 25 ottobre e del 24 ottobre 2018, iscritte rispettivamente ai nn. 2, 27, 28 e 29 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5 e n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione di Alessandro Nardelli nel giudizio r.o. n. 2 del 2019 e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica e nella camera di consiglio del 3 luglio 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Giorgia Calella per Alessandro Nardelli e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con quattro ordinanze di analogo tenore, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa).

La disposizione in esame disciplina le conseguenze delle false dichiarazioni sostitutive di atto notorio o di certificazioni. Essa prevede che «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 76, qualora dal controllo di cui all'articolo 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera».



È denunciata la violazione dell'art. 3 Cost., poiché l'automatica decadenza dal beneficio e l'impedimento a conseguire lo stesso, quali «conseguenze [...] lato sensu sanzionatorie» della dichiarazione mendace, colpirebbero in maniera indiscriminata condotte di rilievo differente e si porrebbero in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, essendo preclusa qualsiasi valutazione circa la gravità del fatto, il suo disvalore e l'elemento soggettivo del dolo o della colpa del dichiarante.

2.- In ciascuno dei quattro giudizi a quibus è impugnato il provvedimento con cui l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha rigettato l'istanza di rinnovo del patentino per la vendita di generi di monopolio, disponendo la decadenza dall'autorizzazione provvisoria rilasciata nelle more dell'istruttoria. In base all'art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000, il diniego è stato determinato dall'omessa indicazione, nelle dichiarazioni sostitutive di atto notorio allegate alle rispettive istanze, dell'esistenza di pendenze verso l'erario.

Ad avviso del giudice *a quo*, la non veridicità delle rispettive dichiarazioni costituirebbe l'unico presupposto del provvedimento di diniego. Pertanto, non sarebbe possibile prescindere dalla definizione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000 che, in presenza di dichiarazioni mendaci, prevede la decadenza «dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera».

2.1.- Il giudice *a quo* evidenzia che, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, la dichiarazione non veritiera, al di là dei profili penali, preclude al dichiarante il raggiungimento dello scopo cui era indirizzata la dichiarazione o comporta la decadenza dall'utilitas conseguita per effetto del mendacio. La non veridicità di quanto dichiarato rileva sotto un profilo oggettivo e determina la decadenza dai benefici ottenuti. Al riguardo, sono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione quinta, 9 aprile 2013, n. 1993, e 24 aprile 2012, n. 2447.

Per effetto di tale consolidata interpretazione, tale da assurgere al rango di «diritto vivente», l'applicazione dell'art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000 comporta dunque l'automatica decadenza dal beneficio eventualmente conseguito o, comunque, l'impedimento a conseguirlo. Ad avviso del giudice *a quo*, queste conseguenze, oltre ad avere valenza lato sensu sanzionatoria, sarebbero irragionevoli e sproporzionate, in quanto previste a prescindere dall'effettiva gravità del fatto e dalla sua incidenza rispetto all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione. Verrebbe così riservato il medesimo trattamento a situazioni oggettivamente diverse. Né sarebbe possibile escludere i casi di non veridicità su aspetti di minima rilevanza concreta.

D'altra parte, le censure non potrebbero essere superate facendo leva sulla *ratio* della disposizione, rinvenibile nel principio di semplificazione amministrativa, cui si accompagna l'affermazione dell'autoresponsabilità del dichiarante. Al riguardo, si fa rilevare che la disposizione censurata è volta a rendere più efficiente l'azione amministrativa, ma è anche finalizzata a garantire i diritti dei singoli di volta in volta coinvolti nel procedimento amministrativo, nell'ambito del quale sono rese le dichiarazioni. Il rigido automatismo in esame sarebbe lesivo dell'equilibrio fra le diverse esigenze in gioco, poiché pregiudicherebbe i diritti costituzionali del singolo. La finalità di semplificazione si risolverebbe, in definitiva, nella diminuzione degli adempimenti a carico dell'amministrazione pubblica, a fronte di un'eccessiva autoresponsabilità del privato.

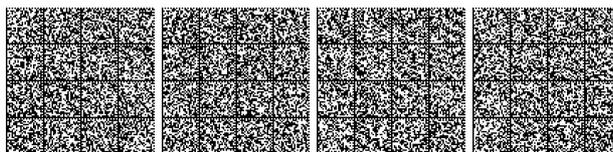
3.- Nel giudizio iscritto al r.o. n. 2 del 2019 si è costituito Alessandro Nardelli, in qualità di parte ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

3.1.- Dopo avere illustrato gli argomenti a sostegno dell'irragionevolezza della disposizione censurata, la parte privata sottolinea come essa si ponga in contrasto anche con il principio di proporzionalità delle pene, riconosciuto dall'art. 49, terzo paragrafo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che è stato esteso dal campo del diritto penale anche al settore delle sanzioni disciplinari (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 179 del 2017, n. 268 del 2016, n. 170 del 2015, n. 2 del 1999 e n. 363 del 1996).

La difesa della parte privata fa notare, inoltre, che, nel caso in esame, il mancato rinnovo del patentino, nonostante l'avvenuto pagamento della sanzione amministrativa, finirebbe per ripercuotersi proprio nei confronti degli interessi economici dello Stato, volti a promuovere le vendite dei generi di monopolio.

4.- In ciascuno dei quattro giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo - con atti di contenuto analogo - che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

4.1.- In via preliminare, l'interveniente ha eccepito l'incompleta ricostruzione del quadro normativo, per l'omessa considerazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 febbraio 2013, n. 38 (Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo). Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, le censure del rimettente dovrebbero essere riferite direttamente alle disposizioni del d.m. n. 38 del 2013 che, nel disciplinare i requisiti per il rilascio dei patentini, non prevedrebbe una graduazione circa la rilevanza delle pendenze fiscali.



È inoltre eccepito il mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme. L'esegesi del censurato art. 75 richiamata dal giudice *a quo* e considerata alla stregua di diritto vivente, sarebbe tutt'altro che consolidata. Di recente, la giurisprudenza del Consiglio di Stato avrebbe, infatti, offerto una lettura costituzionalmente orientata dell'autocertificazione, valorizzando la sostanza dell'attestazione, ove ricorrano vizi meramente formali (sono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione quinta, 17 gennaio 2018, n. 257 e 23 gennaio 2018, n. 418, che hanno confermato le decisioni dello stesso TAR Puglia, Lecce, sezione seconda, 21 dicembre 2015, n. 3664 e 18 febbraio 2016, n. 335).

Secondo questa interpretazione, per la decadenza dal beneficio non sarebbe determinante il profilo formale della falsità della dichiarazione, bensì quello sostanziale, costituito dalla mancanza del requisito falsamente dichiarato.

D'altra parte, proprio con riguardo al rinnovo del patentino per la rivendita di tabacchi, laddove l'istanza si presenti incompleta, sarebbe ammissibile il soccorso istruttorio. Si evidenzia, inoltre, che l'amministrazione è tenuta a valutare compiutamente la portata e l'attualità delle pendenze fiscali sussistenti al momento dell'istanza, e quindi a tenere conto anche della eventuale rateizzazione del pagamento (TAR Sicilia, Palermo, sezione prima, sentenza 29 ottobre 2018, n. 2190).

È inoltre richiamata una recente pronuncia che ha escluso che sia qualificabile come pendenza fiscale, ai sensi dell'art. 8 del d.m. n. 38 del 2013, quella situazione di fatto che, alla luce della normativa tributaria, non possiede tali caratteri, ad esempio per il mancato superamento della soglia minima di rilevanza fiscale (TAR Basilicata, sezione staccata di Potenza, sentenza 7 gennaio 2019, n. 31).

4.2.- Nel merito, la questione sarebbe comunque non fondata.

Non sarebbero violati i principi di ragionevolezza, proporzionalità ed imparzialità di cui all'art. 3 Cost., poiché la disciplina in esame non sarebbe volta a sanzionare la falsità delle dichiarazioni, quanto piuttosto a garantire la certezza dei rapporti giuridici, facendo applicazione del principio di autoresponsabilità del dichiarante, con evidenti vantaggi per l'amministrazione e per il cittadino.

D'altra parte, la concessione del beneficio anche in presenza di false attestazioni porterebbe ad effetti irragionevoli e contrastanti con l'art. 3 Cost., finendo per incentivare comportamenti volti all'attestazione del falso, a danno di chi, invece, operando con correttezza e buona fede, si assume la responsabilità di una dichiarazione, pur sfavorevole, ma veritiera. La scelta del legislatore risponde, quindi, ad esigenze di efficacia dell'azione amministrativa, le quali sarebbero frustrate laddove fosse attribuita all'amministrazione una valutazione in ordine alla gravità del fatto contestato ed all'elemento soggettivo del dichiarante.

Considerato in diritto

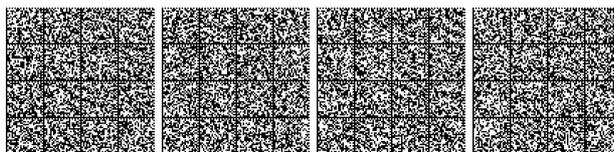
1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con quattro distinte ordinanze, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa).

La disposizione in esame disciplina le conseguenze delle false dichiarazioni sostitutive di atto notorio o di certificazioni. Essa prevede che «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 76, qualora dal controllo di cui all'articolo 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera».

È denunciata la violazione dell'art. 3 Cost., poiché l'automatica decadenza dal beneficio e l'impedimento a conseguire lo stesso, quali «conseguenze [...] lato sensu sanzionatorie» della dichiarazione mendace, colpirebbero in maniera indiscriminata condotte di rilievo differente e si porrebbero in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, essendo preclusa qualsiasi valutazione circa la gravità del fatto, il suo disvalore e l'elemento soggettivo del dolo o della colpa del dichiarante.

2.- Va preliminarmente rilevato che le quattro ordinanze di rimessione pongono questioni identiche in relazione alla norma censurata e ai parametri costituzionali evocati e, pertanto, i giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia.

3.- La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. va dichiarata inammissibile.



3.1.- Nelle ordinanze di rinvio, il giudice *a quo* riferisce che gli impugnati provvedimenti di diniego hanno tutti ad oggetto istanze di rinnovo del patentino per la vendita di prodotti da fumo e che tale diniego è stato determinato dalla non veridicità delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio che le accompagnavano. La falsità delle dichiarazioni sarebbe consistita nell'omessa indicazione di pendenze nei confronti dell'erario o dell'agente per la riscossione. Dalle successive verifiche effettuate dall'amministrazione, sarebbero emerse, infatti, alcune cartelle di pagamento, non dichiarate al momento della presentazione delle istanze.

La disciplina del rilascio e del rinnovo dei patentini per la vendita di prodotti da fumo è contenuta nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 febbraio 2013, n. 38 (Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo). Esso stabilisce, all'art. 7 (Criteri per il rilascio di patentini), comma 3, lettera *g*), che, «[a]i fini dell'adozione del provvedimento, gli Uffici competenti in relazione all'esercizio del richiedente, valutano: [...] l'assenza di eventuali pendenze fiscali e/o di morosità verso l'Erario o verso l'Agente della riscossione definitivamente accertate o risultanti da sentenze non impugnabili». Il successivo art. 8 (Rilascio dei patentini), al comma 3, lettera *f*), prevede parimenti che «[l]a dichiarazione sostitutiva di atto notorio indica: [...] la sussistenza di eventuali pendenze fiscali e/o di morosità verso l'Erario o verso il concessionario della riscossione definitivamente accertate o risultanti da sentenze non impugnabili».

In entrambe le disposizioni richiamate, la definitività dell'accertamento qualifica espressamente il requisito richiesto ai fini del rilascio e del rinnovo del titolo autorizzatorio.

Pur individuando nelle cartelle emerse dalla verifica dell'amministrazione un titolo per la riscossione, il giudice *a quo* omette, tuttavia, di fornire qualsiasi informazione circa il carattere definitivo dell'accertamento dell'obbligazione, cui si riferiscono espressamente gli artt. 7 e 8 del d.m. 38 del 2013. Questa definitività può ritenersi realizzata quando non sia più esperibile alcun rimedio contro l'accertamento dell'obbligazione, ovvero quando sia intervenuta una decisione giudiziale, divenuta irrevocabile, che ne accerti la fondatezza (art. 80, comma 4, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante «Codice dei contratti pubblici»).

In due delle quattro ordinanze di rimessione (r.o. n. 28 e n. 29 del 2019) il giudice *a quo* riferisce, altresì, l'esistenza di un piano di rateizzazione. Pur essendo presuntivamente indicativa di un riconoscimento del debito, neppure tale circostanza, tuttavia, fornisce elementi circa la riferibilità delle cartelle in contestazione a debiti definitivamente accertati, ai sensi degli artt. 7 e 8 del d.m. n. 38 del 2013. Infatti, proprio la rimodulazione della scadenza e il differimento dell'esigibilità, che conseguono alla rateizzazione, potrebbero essere in contrasto con la definitività dell'accertamento. Del resto, la Corte di cassazione ha affermato più volte che «in materia tributaria, non costituisce acquiescenza, da parte del contribuente, l'aver chiesto e ottenuto, senza alcuna riserva, la rateizzazione degli importi indicati nella cartella di pagamento» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 11 maggio 2018, n. 11481; nello stesso senso, sentenza 8 febbraio 2017, n. 3347, e ordinanza 8 giugno 2018, n. 14945).

Inoltre, il giudice *a quo* non prende posizione circa la tempestività dell'istanza di rateizzazione, ai fini dell'accertamento del requisito della regolarità fiscale. Del resto, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto soddisfatto il requisito laddove la rateizzazione sia stata consentita prima della presentazione della richiesta accompagnata da dichiarazione sostitutiva (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 5 giugno 2013, n. 15, e le successive sentenze della sezione quinta, 12 febbraio 2018, n. 856, e 18 marzo 2019, n. 1753).

Pertanto, in nessuno dei quattro giudizi a quibus sono state fornite indicazioni circa la definitività dell'accertamento, ciò che qualifica il requisito previsto dagli artt. 7 e 8 del d.m. n. 38 del 2013 e, di conseguenza, la dichiarazione della parte in termini di falsità o veridicità.

L'incompleta descrizione della fattispecie si riflette nel difetto di motivazione sulla rilevanza e determina l'inammissibilità della questione (*ex plurimis*, sentenze n. 242 e n. 22 del 2018, n. 338 del 2011; ordinanze n. 37 del 2018, n. 248 e n. 187 del 2017).

3.2.- La questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR per la Puglia è, d'altra parte, inammissibile anche sotto un ulteriore profilo.

Nei casi oggetto dei giudizi a quibus, il diniego del titolo autorizzativo è derivato, in primis, dall'assenza del requisito previsto dagli artt. 7 e 8 del d.m. n. 38 del 2013 e, solo in via consequenziale, dalla non veridicità della dichiarazione. La considerazione di tale atto normativo, e in particolare della disciplina dei requisiti, appare suscettibile di definire il contenzioso instaurato dai ricorrenti, a prescindere dall'applicazione del censurato art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000. Le ordinanze non contengono, tuttavia, alcun rilievo in ordine al rapporto che lega la disciplina regolamentare e quella delle conseguenze delle false dichiarazioni sostitutive.

Pertanto, nelle ordinanze di rimessione risulta carente la motivazione circa la rilevanza della questione sollevata. Anche da ciò consegue l'inammissibilità della questione (*ex plurimis*, sentenze n. 194, n. 114, n. 102 e n. 18 del 2018).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_190199

N. 200

Sentenza 3 - 24 luglio 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Sanità pubblica - Nomina del commissario *ad acta* e del subcommissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Calabria.

– Delibera del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2018; telegramma del Presidente del Consiglio dei ministri 6 dicembre 2018, n. 6079/10.1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

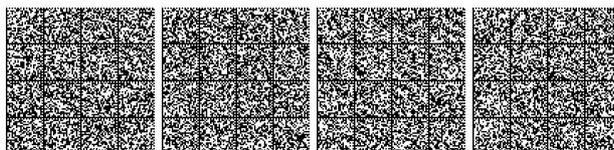
Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della delibera del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2018 e del telegramma del Presidente del Consiglio dei ministri 6 dicembre 2018, n. 6079/10.1, promosso dalla Regione Calabria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il



18-21 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 22 gennaio 2019, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione Calabria ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al «telegramma urgentissimo» del 6 dicembre 2018, con cui il Presidente della Giunta regionale è stato invitato a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018; nonché alla delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, avente ad oggetto la nomina del commissario ad acta e del subcommissario per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario in essa Regione.

Di tali atti la Regione Calabria chiede l'annullamento, previa sospensiva, per i motivi di cui direttamente si dirà nel Considerato in diritto.

Il Presidente del Consiglio dei ministri resiste al ricorso per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, contestando la fondatezza delle censure in esso formulate.

Con successiva memoria, la ricorrente ha eccepito la tardività, e conseguente inammissibilità, della costituzione di controparte.

Considerato in diritto

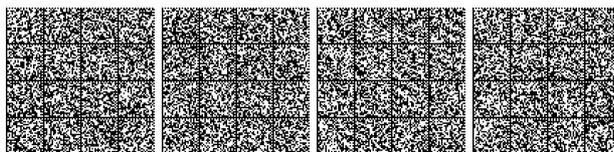
1.- Il conflitto proposto dalla Regione Calabria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri è volto, come sopra detto, ad ottenere la sospensiva e l'annullamento, previa declaratoria di non spettanza allo Stato, del «telegramma urgentissimo» del 6 dicembre 2018, di invito del Presidente della Giunta regionale a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, e della delibera di nomina del commissario ad acta e del subcommissario per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella Regione Calabria, adottata dal Consiglio dei ministri lo stesso 7 dicembre 2018.

Sostiene la ricorrente che:

a) le concrete modalità di svolgimento del procedimento di nomina - ivi compresa la carenza di motivazione in ordine al mancato accoglimento della richiesta di differimento della riunione - non sarebbero state improntate al rispetto del principio di leale collaborazione, non avendo consentito alla Regione di «partecipare» in termini effettivi al suddetto procedimento e di apportarvi il proprio contributo, con conseguente lesione delle prerogative e attribuzioni regionali, di cui agli artt. 5, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 2, comma 84, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)» e 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

b) la nomina del subcommissario, non avendo il Governo un tale potere di nomina, avrebbe leso la sfera di competenza regionale e le correlate attribuzioni e prerogative, violando gli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché l'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009;

c) l'intervento statale in materia di commissariamento si sarebbe svolto oltre i limiti temporali normativamente consentiti, con conseguente lesione della sfera di competenza regionale in materia di legislazione concorrente e delle correlate attribuzioni e prerogative regionali di cui agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., in relazione anche agli artt. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» e 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009 (disposizioni, queste ultime, che prevedono «una durata del Piano di Rientro non superiore al triennio»: nella specie ampiamente decorso rispetto alla data del commissariamento, avvenuto nel 2010), e con vulnus, altresì, all'art. 8 della legge n. 131 del 2003;



d) in subordine, poiché il piano di rientro, «per come “proseguito” ed “ampliato”, poteva “proseguire” solo sino al 31.12.18» e, dopo l’insediamento del nuovo commissario in data 8 gennaio 2019, non vi era stata alcuna prosecuzione del piano stesso, il commissariamento non avrebbe potuto conseguentemente protrarsi oltre il 1° gennaio 2019. Viceversa, la delibera impugnata («estendendo il mandato anche a compiti estranei all’ultimo Programma Operativo approvato») aveva fatto proseguire il commissariamento, con ulteriore lesione della sfera di competenza regionale in materia di legislazione concorrente e delle correlate attribuzioni e prerogative regionali di cui agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., ed agli artt. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009 e 8 della legge n. 131 del 2003;

e) la delibera impugnata (al suo punto 18) - consentendo al Commissario di rimuovere i «provvedimenti, anche legislativi, adottati dagli organi regionali e i provvedimenti aziendali che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro e dei successivi Programmi operativi, nonché in contrasto con la normativa vigente e con i pareri e le valutazioni espressi dai Tavoli tecnici di verifica e dai Ministeri affiancanti», sarebbe priva di fondamento normativo, poiché i poteri così conferiti al Commissario non sarebbero previsti dall’art. 120 Cost., né dall’art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, con alterazione, anche per tal profilo, dell’ordine costituzionale delle competenze in materie di legislazione concorrente e violazione, quindi, degli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 119, 120, secondo comma, e 121 Cost. nonché 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Con lo stesso ricorso la Regione Calabria chiede, poi, che la Corte sollevi dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009, per violazione degli artt. 5, 120 e 121 Cost. e degli artt. 2, comma 78, della legge n. 191 del 2009 e 8 della legge n. 131 del 2003, «nonché del principio di leale collaborazione per come declinato dagli articoli appena citati», nella parte in cui le disposizioni denunciate consentirebbero - senza alcun meccanismo di coinvolgimento della Regione e/o della Conferenza Stato Regioni - «di proseguire sine die il Piano di Rientro ed il correlato commissariamento mediante atti del Commissario».

2.- Preliminarmente, va confermata l’ordinanza letta in udienza, con la quale è stata riconosciuta la tempestività della costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri.

La Regione ne aveva ecepcito la tardività, assumendo come *dies a quo* di decorrenza del termine per il correlativo deposito quello coincidente con la data della notifica effettuata a mezzo posta elettronica certificata (PEC) - che aveva anticipato la successiva notifica a mezzo ufficiale giudiziario - del ricorso per conflitto.

Attesa la specialità dei giudizi innanzi a questa Corte, la modalità della notifica mediante PEC non può, allo stato, ritenersi compatibile - né è stata sin qui mai utilizzata - per la notifica dei ricorsi in via principale o per conflitto di attribuzione. Ragion per cui non opera, a tal fine, il rinvio dinamico disposto dall’art. 22, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) alle «norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale» - e ora a quelle del codice del processo amministrativo, approvato dall’art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo) - nel contesto delle quali la notifica a mezzo PEC è consentita.

Deve, quindi, nella specie farsi riferimento alla successiva notifica del ricorso affidata dalla Regione Calabria all’ufficiale giudiziario, rispetto alla quale la costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri risulta effettuata nel rispetto del termine (di complessivi quaranta giorni) di cui all’art. 25, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

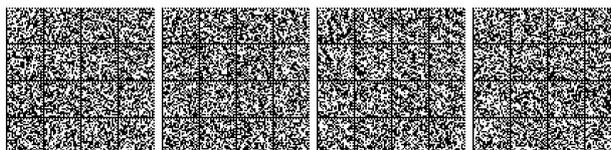
2.1.- Del pari non fondato è l’ulteriore motivo di tardività della costituzione di controparte, formulato dalla ricorrente, per asserita mancanza del contestuale deposito della delibera del Consiglio dei ministri, autorizzativa della resistenza in giudizio.

Risulta, infatti, allegata all’atto di costituzione l’attestazione, proveniente dal Segretario del Consiglio dei ministri, di tale intervenuta delibera, e ciò è sufficiente ai fini della tempestività, ed ammissibilità, dell’atto di costituzione del resistente, essendo necessaria, a tal fine, la certezza della previa esistenza della delibera e non anche la contestualità del suo deposito.

3.- Nel costituirsi, il Presidente del Consiglio, per il tramite dell’Avvocatura generale dello Stato, ha contestato la fondatezza del ricorso della Regione.

In replica alle censure in esso articolate, rispettivamente, sostiene che:

a) il potere sostitutivo sarebbe stato nella specie correttamente esercitato, nel rispetto del principio di leale collaborazione, «sulla base della specifica disciplina dei piani di rientro, la quale [...] stabilisce meccanismi di partecipazione regionale ben più penetranti (e, dunque, posti a maggiore garanzia del livello di governo regionale) di quello indicato dalla legge 131 del 2003», che si limita a prevedere la garanzia, meramente formale, della partecipazione del Presidente della Regione alla riunione del Consiglio dei ministri (riunione cui, nel caso in esame, il Presidente della Regione Calabria era stato comunque invitato e alla quale aveva inizialmente confermato la sua partecipazione);



b) il nuovo commissario, nominato in sostituzione del precedente, ben poteva «avvalersi, al pari del predecessore, della medesima struttura commissariale, e quindi anche dei subcommissari, per il raggiungimento degli obiettivi previsti dai programmi operativi di prosecuzione del piano di rientro, dallo stesso non conseguiti»;

c) dalla sentenza n. 266 del 2016, di questa Corte, già «emerge con chiarezza la legittimità - e anzi la necessità - della continuità dell'azione commissariale in relazione ai piani di rientro prima e ai programmi operativi poi, nonché l'esigenza che l'intervento sostitutivo dello Stato resti fermo anche in relazione agli obiettivi non ancora raggiunti da parte della regione»;

d) «[l]a mancata attuazione del programma operativo 2016-2018 costituisce proprio la motivazione alla base della delibera impugnata»;

e) «l'obbligo per il commissario di procedere alla rimozione di provvedimenti, anche legislativi, degli organi regionali che si pongano in contrasto con il programma operativo, non può che consistere nella trasmissione al consiglio regionale di tali provvedimenti, con l'indicazione dei motivi di contrasto».

4.- Nel merito, nessuna delle censure articolate nel presente ricorso per conflitto di attribuzione è fondata, per le ragioni, nell'ordine, di seguito esposte.

4.1.- A prescindere dalla considerazione che il Presidente della Regione - invitato alla riunione del 7 dicembre 2018, ore 20:00, con telegramma urgentissimo del 6 dicembre, ore 19:40, con indicazione del punto all'ordine del giorno - aveva inizialmente confermato la propria partecipazione, comunicando solo successivamente di non poter essere presente per già assunti impegni istituzionali e limitandosi a rappresentare «l'opportunità di rinviare il punto all'ordine del giorno», è comunque decisivo e assorbente il rilievo che la partecipazione del Presidente della Giunta regionale alle riunioni del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, non esaurisce, per quanto qui rileva, le modalità attraverso le quali è attuato il principio di leale collaborazione: modalità che il legislatore può diversamente disciplinare con normative di settore relative a specifici tipi di intervento sostitutivo (sentenza n. 56 del 2018).

Nella specie, la disciplina dei piani di rientro e dei connessi commissariamenti è improntata a un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale, la cui sede di elezione è rappresentata dall'azione congiunta del «Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza» e del «Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti» regionali, istituiti dagli artt. 9 e 12 dell'Intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 23 marzo 2005: organismi la cui stessa composizione, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio piano di rientro. E alla Regione Calabria erano, appunto, per tal via già ben note le criticità del commissariamento, che giustificavano l'esercizio del potere di sostituzione del commissario, come risulta dai verbali dei predetti Tavolo e Comitato del 20 giugno e 20 luglio 2017 e del 18 luglio 2018, che evidenziavano costanti giudizi negativi sull'andamento della gestione commissariale.

Le facoltà di audizione e partecipazione della Regione non si estendono, del resto, all'individuazione nominativa del commissario e del subcommissario, la cui scelta spetta in via esclusiva al Governo. Dal che, anche per tale profilo, l'insussistenza delle asserite lesioni di competenze regionali.

4.2.- La stessa delibera di nomina del nuovo commissario chiarisce, da un lato, che l'azione del Governo trae origine dalla verifica dei presupposti per l'avvio della procedura di sostituzione del commissario ad acta, ex art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009; dall'altro lato, che resta ferma, ai sensi del comma 88 dello stesso art. 2 citato, la gestione commissariale previgente, in continuità con quella seguente, così da consentire al nuovo commissario di avvalersi, al pari del predecessore, della medesima struttura commissariale e, quindi, anche dei subcommissari per il raggiungimento degli obiettivi previsti dai programmi operativi di prosecuzione del piano di rientro.

La spettanza allo Stato della nomina anche di subcommissari trova, tra l'altro, conferma nel rinvio operato - dall'art. 2, comma 85, della legge n. 191 del 2009 - all'art. 4, comma 2, terzo, quarto, quinto e sesto periodo, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, in tema di «soggetti attuatori». Questi ultimi hanno, infatti, gli specifici compiti (di supporto all'attività del commissario) che sono propri dei subcommissari.

4.3.- Anche successivamente al previsto triennio di conclusione dell'originario piano di rientro resta inoltre ferma l'esigenza dell'intervento sostitutivo dello Stato in relazione agli obiettivi non ancora raggiunti da parte della Regione: intervento finalizzato ad assicurare, oltre che l'unità economica della Repubblica, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (sentenza n. 266 del 2016).

4.4.- La mancata attuazione del programma operativo per gli anni 2016-2018 costituisce appunto - come correttamente rilevato dall'Avvocatura dello Stato - «la motivazione alla base della delibera impugnata», essendo stato nominato il nuovo commissario proprio per portare a compimento i risultati non conseguiti con il citato programma operativo e «per adottare e attuare i programmi operativi 2019-2021, laddove richiesti dai Tavoli tecnici».



L'attuazione del piano di rientro delimita, infatti, temporalmente i compiti commissariali in una dimensione teleologica. Con la conseguenza, appunto, della legittimità - ed anzi della necessità - della continuità dell'azione del commissario, «le cui funzioni, [...] come specificate dai programmi operativi, devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenza n. 266 del 2016).

4.5.- Dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, riprodotto dal punto 18) della delibera impugnata, si evince poi chiaramente come l'obbligo per il commissario di procedere alla rimozione di provvedimenti, anche legislativi, degli organi regionali che si pongano in contrasto con il programma operativo non in altro consista che nella trasmissione al Consiglio regionale di tali provvedimenti, con l'indicazione dei motivi di contrasto.

5.- Infine, non vi sono ragioni per dar seguito alla richiesta della Regione relativa all'autorimessione della questione di legittimità costituzionale di una normativa (art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009) che - contrariamente a quanto essa deduce - in realtà non prevede una prosecuzione del commissariamento sine die, ma consente il ritorno alla gestione ordinaria una volta raggiunti gli obiettivi del piano.

6.- L'infondatezza, in ogni sua parte, del proposto ricorso per conflitto comporta l'assorbimento dell'istanza di sospensione degli atti impugnati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri nominare il commissario ad acta e il sub-commissario per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Calabria, nella riunione del 7 dicembre 2018.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

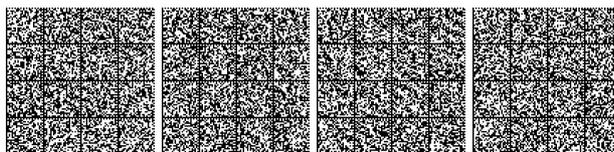
Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 3 luglio 2019

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio per conflitto di attribuzione tra enti proposto dalla Regione Calabria, con ricorso notificato il 15 gennaio 2019, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, per l'annullamento, previa declaratoria di non spettanza allo Stato, del telegramma "urgentissimo" del 6 dicembre 2018, contenente l'invito del Presidente della Giunta regionale a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, e della delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, avente ad oggetto la nomina del commissario ad acta e del subcommissario per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella Regione Calabria (Reg. Confl. Enti n. 1 del 2019).



Rilevato che, come sottolineato dalla Regione Calabria nella memoria integrativa depositata in data 12 giugno 2019, il ricorso da essa proposto è stato notificato a mezzo posta elettronica certificata (PEC) in data 15 gennaio 2019, sia all'indirizzo della Presidenza del Consiglio, sia all'indirizzo dell'Avvocatura generale, previa attestazione di conformità;

che è seguita ulteriore notificazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri dello stesso atto, a mezzo ufficiale giudiziario, il 18-22 gennaio 2019;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito con atto depositato il 1° marzo 2019.

Considerato che la Regione ha eccepito la tardività della costituzione del Presidente del Consiglio rispetto alla notificazione effettuata a mezzo posta elettronica certificata (PEC);

che la notificazione a mezzo PEC, prevista dal Codice del processo amministrativo, non è allo stato applicabile nel giudizio di costituzionalità;

che rispetto alla successiva notificazione a mezzo ufficiale giudiziario la costituzione della Presidenza del Consiglio dei ministri è tempestiva.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

F.to Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T_190200

N. 201

Ordinanza 3 - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione degli accantonamenti a carico della Regione Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la stessa Regione.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 841.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 841, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con ricorso spedito per la notifica il 26 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 841, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in riferimento agli artt. 2, lettera *a*), 3, lettera *f*), 4, primo comma, 12, primo comma, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione agli articoli da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e ai principi di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., e di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.;

che la disposizione impugnata prevede che, «[n]elle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Valle d'Aosta che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, gli accantonamenti a carico della regione Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica sono ridotti di 45 milioni di euro per l'anno 2018, 100 milioni di euro per l'anno 2019 e 120 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020»;

che la Regione autonoma ha proposto l'impugnazione in via cautelativa, per l'ipotesi in cui la disposizione venga intesa nel senso che l'accantonamento da ridurre includa anche quello di cui all'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, stabilendo l'applicabilità del concorso per gli anni 2018, 2019 e, successivamente, a decorrere dall'anno 2020;

che, ad avviso della ricorrente, reiterando e stabilizzando il meccanismo dell'accantonamento con riferimento a un contributo avulso dal contesto in cui era previsto - connotato dall'applicabilità del patto di stabilità - e non più dovuto, la norma inciderebbe unilateralmente sulle compartecipazioni erariali spettanti alla Regione, in violazione degli artt. 48-*bis* e 50 dello statuto reg. Valle d'Aosta in relazione agli articoli da 2 a 7 della legge n. 690 del 1981, modificabili o derogabili solo secondo le procedure statutariamente previste;

che la disposizione contrasterebbe altresì con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., principio cardine nei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali, nella fattispecie disatteso dall'unilaterale previsione del contributo;

che tali violazioni, inoltre, si tradurrebbero inevitabilmente nella lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, presidiata dagli artt. 2, lettera *a*), 3, lettera *f*), 4, primo comma, e 12, primo comma, dello statuto reg. Valle d'Aosta e dagli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. e 10 della legge cost. n. 3 del 2001;

che risulterebbe altresì violato il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., violazione che ridonderebbe sulla menzionata autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, atteso che il ripristino del meccanismo dell'accantonamento di cui all'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 lo stabilizzerebbe nel tempo, nonostante fosse destinato a operare solo fino all'adozione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione);

che, infine, la norma censurata contrasterebbe con gli artt. 136 e 137 Cost., contraddicendo le indicazioni cui la sentenza n. 77 del 2015 di questa Corte aveva subordinato la legittimità del contributo e del meccanismo di accantonamento - implicante la loro temporaneità - e, quindi, il giudicato formatosi sul punto;

che si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza del ricorso;

che il resistente evidenzia preliminarmente come l'accantonamento previsto dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 sia applicabile anche agli anni 2017 e 2018;



che, poiché a decorrere dal 2019 il concorso alla finanza pubblica in questione, proprio alla stregua della citata sentenza n. 77 del 2015 e dell'interpretazione ivi condivisa, non sarebbe più dovuto, l'art. 1, comma 841, della legge n. 205 del 2017, nella prospettiva di una rimodulazione dei rapporti finanziari con le autonomie speciali e nell'esercizio del potere dello Stato di imporre loro il concorso alla finanza pubblica quale misura di coordinamento, avrebbe provveduto a una provvisoria riduzione per gli anni a venire;

che risulterebbero così temperate, da un lato, le esigenze di copertura finanziaria cui il precedente concorso alla finanza pubblica delle autonomie speciali sopperiva, l'ossequio ai vincoli che la astringono e il coordinamento spettante allo Stato e, dall'altro, il rispetto del principio di leale collaborazione e di autonomia finanziaria degli enti a statuto speciale;

che la norma non contrasterebbe con il principio consensualistico, in quanto detto vincolo di metodo, funzionale a conciliare gli equilibri di finanza pubblica con l'autonomia speciale, sarebbe immanente nella previsione della riduzione degli accantonamenti nelle more di una ridefinizione dei complessivi rapporti finanziari tra Stato e Regione, nella consapevolezza della necessità di una successiva fase dialogica funzionale a una loro negoziazione;

che gli accantonamenti al netto della riduzione prevista non violerebbero le norme dell'ordinamento finanziario regionale sulle compartecipazioni ai tributi erariali né, conseguentemente, l'autonomia organizzativa e finanziaria della ricorrente, in quanto sarebbero funzionali al raggiungimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, cui anche le autonomie speciali sono chiamate, senza che da ciò possa esonerarle il passaggio dal regime del patto di stabilità a quello del pareggio di bilancio;

che, infine, non vi sarebbe contrasto con gli artt. 136 e 137 Cost., per violazione del giudicato costituzionale formatosi in relazione alla menzionata sentenza n. 77 del 2015 - cui, peraltro, la norma censurata intenderebbe prestare ossequio - atteso che essa stessa ammetterebbe l'imposizione di misure di contenimento della spesa nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Considerato che, con riguardo al ricorso indicato in epigrafe, vi è stata rinuncia da parte della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, depositata il 28 gennaio 2019, previa conforme deliberazione della Giunta regionale;

che la rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 26 febbraio 2019, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri in data 14 febbraio 2019;

che la rinuncia al ricorso in via principale accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

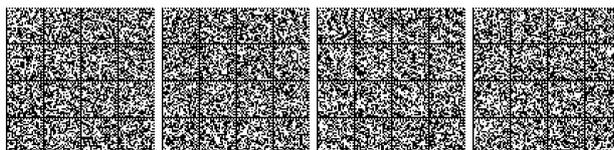
Aldo CAROSI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 202

Ordinanza 15 - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Persone diversamente abili - Accessibilità delle aree demaniali destinate alla libera balneazione - Individuazione da parte dei Comuni di almeno una spiaggia da adibire alla fruizione delle persone diversamente abili.

- Legge della Regione Puglia 3 ottobre 2018, n. 48 (Norme a sostegno dell'accessibilità delle aree demaniali destinate alla libera balneazione per le persone diversamente abili), art. 2, comma 2, lettera *a*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

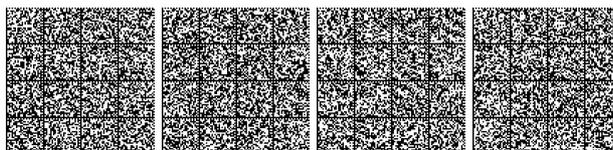
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Puglia 3 ottobre 2018, n. 48 (Norme a sostegno dell'accessibilità delle aree demaniali destinate alla libera balneazione per le persone diversamente abili), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 4-7 dicembre 2018, depositato in cancelleria il 5 dicembre 2018, iscritto al n. 82 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella camera di consiglio del 18 giugno 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 5 dicembre 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Puglia 3 ottobre 2018, n. 48 (Norme a sostegno dell'accessibilità delle aree demaniali destinate alla libera balneazione per le persone diversamente abili), per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, per contrasto con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18 - in particolare artt. 5, 9, 19, lettere *b*) e *c*), e 30, paragrafo 5, lettera *c*) -, nonché con l'art. 23, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), e con l'art. 5 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236, deducendo che:

- con l'impugnata legge regionale n. 48 del 2018, la Regione Puglia ha introdotto norme a sostegno dell'accessibilità delle aree demaniali destinate alla libera balneazione per le persone diversamente abili, al fine di garantire l'accessibilità totale alle spiagge in concessione, a quelle libere con servizi e a quelle pubbliche, con la predisposizione e la manutenzione di percorsi idonei all'utilizzo da parte di soggetti con disabilità (come indicato nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge), secondo le finalità indicate dall'art. 1, a tenore del quale «La Regione Puglia, ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione della Repubblica italiana, dell'articolo 8 della legge 5 dicembre 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), dell'articolo 10



dello Statuto della Regione Puglia, e dell'articolo 1, comma 4, lettera c), della legge regionale 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), riconosce e sostiene il diritto delle persone diversamente abili a una piena integrazione nella collettività, garantendo loro una libertà di accesso e fruizione delle aree demaniali destinate alla balneazione»;

- l'art. 2 della medesima legge regionale, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, dopo aver premesso, al comma 1, che la Regione Puglia eroga incentivi alle amministrazioni comunali per la realizzazione di interventi volti ad assicurare la totale accessibilità e fruibilità delle spiagge destinate alla libera balneazione delle persone diversamente abili, al comma 2, lettera a), precisa che dette amministrazioni devono «individuare almeno una spiaggia da adibire alla fruizione delle persone diversamente abili»;

- che tale previsione contrasterebbe con gli evocati parametri in quanto, nel riconoscere ai Comuni costieri pugliesi i benefici economici previsti, attrezzando per la fruizione delle persone diversamente abili soltanto una singola spiaggia, individuata nell'intero territorio comunale, incentiverebbe quei Comuni ad assolvere, in misura parziale e insoddisfacente, l'obbligo di garantire alle persone diversamente abili la libertà di accesso e fruizione delle aree demaniali destinate alla balneazione, favorendo, dunque, un'azione amministrativa che non assicura a questi ultimi la completa accessibilità e fruizione delle aree demaniali destinate alla balneazione e crea, inevitabilmente, una irragionevole discriminazione a detrimento di quelle persone che incontrano un ostacolo ingiustificato per la piena realizzazione del loro diritto;

che la Regione Puglia non si è costituita in giudizio;

che, con atto depositato in data 24 maggio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri - dopo avere rilevato che l'art. 62 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2019)», ha sostituito il comma 2 dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 48 del 2018, eliminando la disposizione impugnata - ha depositato atto di rinuncia al ricorso.

Considerato che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (tra le tante, ordinanze n. 61 e n. 4 del 2019, n. 244 e n. 205 del 2018).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 203

Ordinanza 3 - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Revoca della patente di guida conseguente alla condanna o all'applicazione della pena su richiesta delle parti per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2, quarto periodo e comma 3-ter; codice penale, art. 590-*quater*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

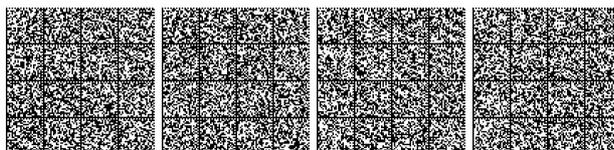
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), numeri 1), e 2), della legge 23 marzo 2016, n. 41, e dell'art. 590-*quater* del codice penale, come introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), promossi dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Brescia, dal Tribunale ordinario di Verbania (n. 3 ordinanze), dal Tribunale ordinario di Firenze e dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Grosseto, con ordinanze del 23 aprile, del 17, 18 e 19 ottobre, del 19 settembre e del 20 dicembre 2018, iscritte rispettivamente al n. 178 del registro ordinanze 2018 e ai numeri 15, 16, 17, 18 e 36 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale dell'anno 2018 e numeri 7 e 11, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 3 luglio 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Brescia, con ordinanza del 23 aprile 2018 (r. o. n. 178 del 2018), ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui prevede obbligatoriamente l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida in ipotesi di condanna o applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di omicidio stradale (art. 589-*bis* del codice penale);

che il rimettente premette che, chiesto il rinvio a giudizio di S. Z. Z. per il reato di omicidio stradale commesso in danno di M. C., veniva depositata dal difensore istanza di applicazione di pena, munita del consenso del pubblico ministero;



che il comma 2 dell'art. 222 del decreto legislativo citato fa conseguire, automaticamente e indefettibilmente, alla condanna, ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-*bis* (Omicidio stradale) e 590-*bis* (Lesioni stradali gravi o gravissime) cod. pen., la revoca della patente di guida;

che - secondo il giudice rimettente - la sanzione della revoca della patente appare sproporzionata rispetto al caso di specie sicché la sua rigida automaticità sembra irragionevole e contraria al principio di eguaglianza, con conseguente violazione del parametro costituzionale indicato;

che analoga questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione censurata è stata sollevata dal Tribunale ordinario di Verbania con ordinanze del 17 ottobre 2018 (r. o. n. 15 del 2018) e del 19 ottobre 2018 (r. o. n. 17 del 2019), dal Tribunale ordinario di Firenze con ordinanza del 19 settembre 2018 (r. o. n. 18 del 2019) e dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Grosseto con ordinanza del 20 dicembre 2018 (r. o. n. 36 del 2019) con riferimento, da parte di tutti i giudici rimettenti, a ipotesi di condanna o applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di lesioni stradali gravi o gravissime (art. 590-*bis* cod. pen.);

che il Tribunale ordinario di Verbania, con ordinanza del 18 ottobre 2018 (r. o. n. 16 del 2019), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-*quater* cod. pen., in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza e equivalenza dell'attenuante speciale di cui all'art. 590-*bis*, settimo comma, cod. pen.; nonché dell'art. 222, commi 2 e 3-*ter*, cod. strada, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede rispettivamente la revoca della patente di guida (comma 2) e l'impossibilità di conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca (comma 3-*ter*);

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi le questioni inammissibili o comunque infondate.

Considerato che i giudizi possono essere riuniti per la stretta connessione dell'oggetto delle sollevate questioni di legittimità costituzionale;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, questa Corte (sentenza n. 88 del 2019) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del d.lgs. n. 285 del 1992, nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-*bis* (Omicidio stradale) e 590-*bis* (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) del codice penale, il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sua sospensione ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 cod. strada allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen.;

che pertanto, non ricorrendo tali circostanze aggravanti in alcuno dei giudizi a quibus, non sussiste più il rigido automatismo dell'applicazione della sanzione amministrativa della revoca della patente, potendo il giudice disporre la sospensione della stessa secondo la gravità della condotta del condannato e tenendo conto degli artt. 218 e 219 cod. strada;

che quindi le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Brescia, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Grosseto, dal Tribunale di Firenze e dal Tribunale di Verbania (quest'ultimo con le ordinanze del 17 e 19 ottobre 2018, nonché con l'ordinanza del 18 ottobre 2018 *in parte qua*) sono divenute prive di oggetto e sono pertanto manifestamente inammissibili (*ex multis*, ordinanze n. 91 del 2019, n. 137 del 2017, n. 38 e n. 34 del 2017, n. 181 e n. 4 del 2016);

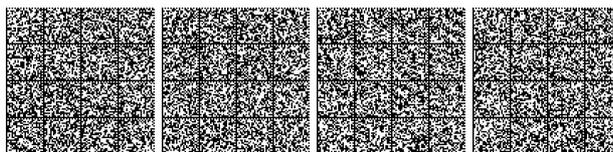
che le ulteriori questioni sollevate dal Tribunale di Verbania con l'ordinanza del 18 ottobre 2018 (r. o. n. 16 del 2019) nella parte riferita all'art. 590-*quater* cod. pen. e all'art. 222, comma 3-*ter*, cod. strada, sono altresì manifestamente inammissibili;

che, con riferimento particolare all'art. 590-*quater* cod. pen., le questioni sono del tutto prive dell'indicazione della fattispecie, la cui insufficiente descrizione impedisce il necessario controllo in punto di rilevanza e le rende manifestamente inammissibili (*ex multis*, ordinanze n. 7 del 2018, n. 210 del 2017 e n. 237 del 2016);

che manifestamente inammissibile - come già ritenuto da questa Corte (sentenza n. 88 del 2019) - è anche la questione avente ad oggetto l'art. 222, comma 3-*ter*, cod. strada, per difetto di rilevanza, atteso che nel giudizio penale non vengono in rilievo i presupposti perché il condannato possa chiedere una nuova patente di guida dopo la revoca della stessa in ipotesi applicata dal giudice penale;

che, in conclusione, tutte le questioni devono 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

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Brescia, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Grosseto, dal Tribunale ordinario di Firenze e dal Tribunale ordinario di Verbania con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-quater del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., dal Tribunale ordinario di Verbania con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 3-ter, cod. strada, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Verbania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_190203

N. 204

Ordinanza 16 - 24 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Delibazione dell'ammissibilità degli interventi nel giudizio di legittimità costituzionale (R.O. n. 61 del 2019) concernente la disciplina dell'attività dello stabilimento Ilva di Taranto.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto), convertito, con modificazioni, in legge 4 marzo 2015, n. 20, come modificato dall'art. 1, comma 7, del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191 (Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, in legge 1° febbraio 2016, n. 13, come successivamente modificato dall'art. 1, comma 4, lettera *a*), del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, in legge 1° agosto 2016, n. 151, e dall'art. 6, comma 10-*bis*, lettere *a*) e *c*) del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Proroga e definizione di termini), convertito con modificazioni in legge 27 febbraio 2017, n. 19, in relazione all'art. 3, comma 3, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, in legge 24 dicembre 2012, n. 231 e dell'art. 2, comma 6, del medesimo d.l. n. 1 del 2015, come convertito, nel testo attualmente in vigore dopo le modifiche operate dal d.l. n. 98 del 2016, come convertito, e dal d.l. n. 244 del 2016, come convertito, promosso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Taranto, nei procedimenti penali riuniti a carico di R. C. e N. P. con ordinanza dell'8 febbraio 2019, iscritta al n. 61 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di intervento dell'ArcelorMittal Italia spa, della Regione Puglia e del Presidente del Consiglio dei ministri;

vista l'istanza di fissazione della camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento depositata dalla ArcelorMittal Italia spa;

udito nella camera di consiglio del 16 luglio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ordinanza resa in data 8 febbraio 2019 (reg. ord. n. 61 del 2019), il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 5 e 6, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto), convertito, con modificazioni, nella legge 4 marzo 2015, n. 20, per ritenuto contrasto con gli artt. 3, 24, 32, 35, 41, 112 e 117, comma primo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 2, 8 e 13 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;

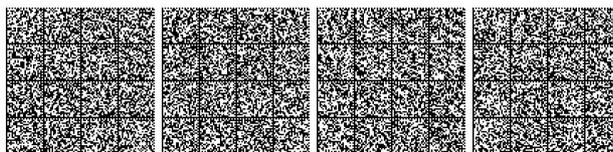
che, secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, le questioni traggono origine da tre procedimenti penali rubricati al numero R.G.N.R. n. 10093/16 e ai numeri 7297/17 R.G. mod. 44 e n. 5568/17 R.G. mod. 44 istruiti dalla Procura della Repubblica di Taranto connessi all'assunta emissione di inquinanti riconducibile all'attività dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto;

che, in particolare, il giudice rimettente riferisce di essere stato investito, in relazione a tali procedimenti, di tre richieste di archiviazione e di dissentire dalle valutazioni espresse dal locale ufficio requirente poiché nei fatti rilevati sono a suo parere configurabili i delitti previsti dagli artt. 434 e 437 del codice penale e, per gli eventi successivi al 29 maggio 2015, quelli previsti dagli artt. 452-*bis* e 452-*quater* cod. pen., fatta salva la fattispecie residuale dell'art. 674 cod. pen., non senza precisare che, trattandosi di reati permanenti, potrebbe essere necessario anche accertare l'attuale e duratura prosecuzione delle attività inquinanti;

che, pertanto, nel quadro dell'udienza ex art. 409 del codice procedura penale, ha ritenuto di sollevare le menzionate questioni di legittimità costituzionale sotto due profili;

che, avuto riguardo al primo aspetto, concernente la prosecuzione dell'attività produttiva presso lo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto, il giudice *a quo* afferma che uno dei temi di indagine che intende approfondire riguarda l'eventuale permanenza dei fenomeni emissivi, di modo che le condotte su cui si sta indagando o che potrebbero essere oggetto di potenziali nuove indagini non riguardano solo il biennio 2014-2015, ma anche il 2016 (di cui al procedimento penale n. 7297/17 mod. 44) e, astrattamente, gli anni successivi, ove si consideri che si tratta di condotte riguardanti reati permanenti, la cui consumazione è strettamente connessa al ciclo produttivo, mai interrottosi;

che, tuttavia, evidenzia il rimettente, tenuto conto che la stessa attività produttiva, giusta d.P.C.m. 29 settembre 2017 (Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell'articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, nella legge 1° febbraio 2016, n. 13), è stata autorizzata sino al 23 agosto 2023, data di scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale e termine ultimo per la realizzazione degli interventi del piano ambientale, le indagini non potrebbero non tener conto che si tratta di un'attività autorizzata per legge a proseguire, nonostante lo stesso legislatore l'abbia ritenuta fonte di pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute;



che da tanto sorge la ritenuta necessità di scrutinare la conformità a Costituzione delle disposizioni che hanno consentito e che stanno tuttora consentendo allo stabilimento ILVA di Taranto la prosecuzione dell'attività produttiva in costanza di sequestro penale;

che l'altro profilo, anch'esso strettamente correlato all'attività produttiva, concerne la speciale causa di non punibilità prevista dall'art. 2, comma 6, del d.l. n. 1 del 2015 in favore dei gestori dello stabilimento e dei soggetti da essi delegati;

che, secondo quanto sostiene il giudice rimettente, il mero rispetto delle previsioni contenute nel piano ambientale di cui al d.P.C.m. 14 marzo 2014 (Piano delle misure e dette attività di tutela ambientale e sanitaria, emanato in attuazione del decreto-legge n. 61 del 2013) da parte dei gestori dello stabilimento consente agli stessi di non incorrere in responsabilità penalmente rilevante per violazione delle norme penali comuni;

che, in particolare, tale disposizione, ove interpretata secondo quanto espresso dall'Avvocatura generale dello Stato, con proprio parere del 14 settembre 2017, potrebbe impedire sino al 23 agosto 2023 l'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero, rendendo così superflue quelle investigazioni che dovessero essere disposte da esso giudice rimettente, perché gli autori delle condotte, attive e omissive, che hanno cagionato quegli eventi possono godere della detta previsione;

che, quand'anche tale norma fosse interpretata letteralmente, nel senso condiviso dal rimettente, di limitare al 30 marzo 2019 l'estensione temporale dell'esimente, in ogni caso la questione sarebbe rilevante perché quest'ultima comunque coprirebbe le condotte poste al suo vaglio nei menzionati procedimenti;

che, pertanto, per il giudice *a quo* è preliminare chiarire anzitutto se quelle norme che stanno consentendo l'attività produttiva presso lo stabilimento ILVA di Taranto, con garanzia di esenzione da responsabilità penale per le sue figure apicali (o soggetti da essi delegati), possano considerarsi costituzionalmente legittime;

che, con atto depositato il 14 maggio 2019, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la trasmissione degli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione dei presupposti del giudizio incidentale di costituzionalità alla luce di quanto previsto dall'art. 46 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi) convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58;

che, con atto anch'esso depositato il 14 maggio 2019, è intervenuta l'ArcelorMittal Italia spa, la quale, dopo aver ripercorso l'*iter* argomentativo dell'ordinanza di rimessione, ha evidenziato le ragioni di ammissibilità del proprio atto di intervento, chiedendo, quindi, in via preliminare, la restituzione degli atti al giudice rimettente per effetto dello *ius superveniens* costituito dal richiamato art. 46 del d.l. n. 34 del 2019, concludendo, comunque, per l'inammissibilità e l'infondatezza della quaestio sollevata;

che, con atto parimenti depositato il 14 maggio 2019, è intervenuta altresì la Regione Puglia, la quale, in prima battuta, ha esposto le ragioni in base alle quali è legittimata a intervenire nel presente giudizio incidentale di legittimità costituzionale per poi chiedere la restituzione degli atti al giudice *a quo* perché proceda a una nuova valutazione, in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione, che tenga conto dell'effettivo termine finale delle disposizioni oggetto di giudizio, non ritenendo essa interveniente legittimo il d.P.C.m. 29 settembre 2017, nella parte in cui autorizza la prosecuzione dell'attività produttiva presso lo stabilimento ILVA di Taranto sino al 23 agosto 2019 a condizione che siano rispettate le prescrizioni del piano ambientale; in via subordinata, ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate sotto tutti i profili sollevati dall'ordinanza di rimessione;

che l'ArcelorMittal Italia spa, in data 5 giugno 2019, ha chiesto, previa decisione di questa Corte sull'ammissibilità del proprio intervento in giudizio, di essere ammessa alla consultazione integrale del fascicolo di giudizio, anche ai fini della partecipazione all'eventuale trattazione orale della controversia;

che, viste le disposizioni presidenziali del 21 novembre 2018, il Presidente, con provvedimento del 12 giugno 2019, notificato alle parti, ha fissato per la trattazione relativa alla decisione sull'ammissibilità dell'intervento della ArcelorMittal Italia spa e della Regione Puglia l'odierna camera di consiglio;

che l'ArcelorMittal Italia spa e la Regione Puglia hanno fatto pervenire memorie.

Considerato che la Regione Puglia è stata individuata come parte offesa dal delitto di cui all'art. 434 del codice penale per cui si procede nel procedimento rubricato al R.G.N.R. n. 10093/16 (come risulta dal decreto di fissazione dell'udienza di camera di consiglio a seguito di richiesta di archiviazione non accolta dal giudice *a quo*, nonché dal verbale dell'udienza camerale su opposizione all'archiviazione, tenutasi il 18 settembre 2018 innanzi al medesimo giudice), di modo che il suo atto di intervento nel presente giudizio è da qualificarsi come mero atto di costituzione che non abbisogna di alcun provvedimento di espressa ammissione;

che, con riferimento all'intervento spiegato dall'ArcelorMittal Italia spa, merita ulteriore continuità l'indirizzo giurisprudenziale per cui, se la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al



Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), è ugualmente ammissibile l'intervento di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (sentenze n. 98 e n. 13 del 2019, n. 180 del 2018);

che dagli atti depositati si ricava che, con scrittura del 28 giugno 2017, autenticata per notaio Carlo Marchetti in Milano (rep. 13941, racc. 7363), le società del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria e AmInvest Co. Italy srl hanno stipulato un contratto di affitto con obbligo di acquisto dei rami di azienda, il quale, in data 14 settembre 2018, oltre a essere integrato con atto denominato «[a]ddendum al contratto di affitto con obbligo di acquisto di rami d'azienda ritenuta lecita», è stato modificato ai sensi di un «accordo di modifica del contratto di affitto con obbligo di acquisto di rami d'azienda» autenticato per notaio Monica Giannotti di Roma, prevedendo, inter alia, all'art. 27-bis che ad AmInvest Co. Italy srl spettasse il diritto di designare una società o più da essa controllate «affinché diventino parte del Presente contratto, e, in luogo di Am Invest, prendano in affitto uno o più rami d'azienda» nonché, fra l'altro, esercitino l'obbligo di acquisto ed assumano tutte le altre obbligazioni spettanti all'affittuario;

che, in data 19 settembre 2018, l'AmInvest Co. Italy srl ha, appunto, designato ai sensi del combinato disposto degli artt. 1401 del codice civile e 27-bis del cennato contratto di affitto, l'odierna interveniente, ArcelorMittal Italia spa, quale società designata per l'affitto definitivo con obbligo di acquisto del ramo d'azienda della concedente;

che, di conseguenza, in data 31 ottobre 2018, con scrittura autenticata per notaio Carlo Marchetti in Milano (rep. 14649, racc. 7772), l'ArcelorMittal Italia spa ha stipulato un nuovo contratto di affitto di ramo di azienda con ILVA spa in amministrazione straordinaria, così divenendo titolare ab origine delle obbligazioni previste nel contratto quadro del 28 giugno 2017 e responsabile dell'adempimento delle obbligazioni sorgenti dal nuovo strumento negoziale, dal contratto quadro e dai contratti collegati nei confronti della società concedente;

che fra le obbligazioni assunte da ArcelorMittal Italia spa vi è anche quella di esercitare, compatibilmente con i sequestri e il piano ambientale, le attività imprenditoriali cui sono destinati i rami d'azienda, in coerenza con quanto previsto nel piano industriale, assicurando la continuità produttiva degli stabilimenti industriali (art. 13.1 del contratto quadro del 28 giugno 2017), così impegnandosi a svolgere le manutenzioni ordinarie e straordinarie (art. 15 del medesimo contratto) oltre alle attività e misure di tutela ambientale e sanitaria, da eseguirsi sotto la vigilanza dei commissari straordinari e delle società concedenti (art. 19 dello stesso contratto);

che, in applicazione di quanto sopra, l'odierna interveniente, ArcelorMittal Italia spa, ha assunto la gestione dello stabilimento di Taranto a decorrere dal 1° novembre 2018;

che, di conseguenza, l'intervento di ArcelorMittal Italia spa è ammissibile, posto che essa, quale concreto gestore dello stabilimento, è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalle norme censurate, avendo il giudice rimettente censurato le menzionate disposizioni perché, oltre a esonerare da responsabilità penale i gestori dello stabilimento, autorizzano «in ogni caso» la prosecuzione dell'attività produttiva presso lo stabilimento ILVA di Taranto in pendenza di sequestro penale sino al 23 agosto 2023.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento spiegato dall'ArcelorMittal Italia spa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

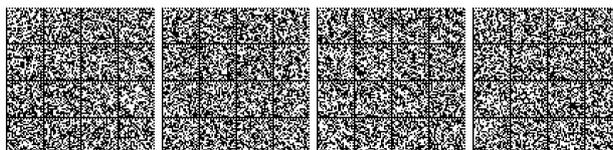
Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_190204



N. 205

Sentenza 21 maggio - 25 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Certificazione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni pubbliche - Iscrizione dei consorzi e delle società d'ambito posti in liquidazione presso la piattaforma elettronica dei crediti commerciali.

- Legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), art. 9, comma 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

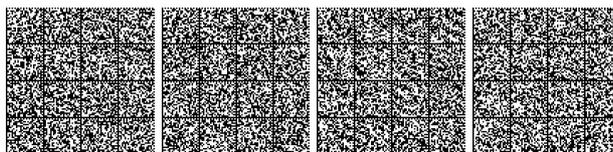
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'11-14 settembre 2018, depositato in cancelleria il 19 settembre 2018, iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;
udito l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1968, n. 2, all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 9, commi 3-*bis* e 3-*ter*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, nonché in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

L'art. 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018, rubricato «Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8», aggiunge all'art. 85 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il seguente comma: «1-*bis*. Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2».



Il citato art. 85, al comma 1, prevede che «[p]er favorire lo smobilizzo di crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture ai Consorzi e alle Società d'ambito posti in liquidazione, ai sensi della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9, in seguito alla presentazione dell'istanza di certificazione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti, di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, i commissari liquidatori nominati ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 certificano i crediti, ai sensi dell'articolo 1988 del codice civile, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza».

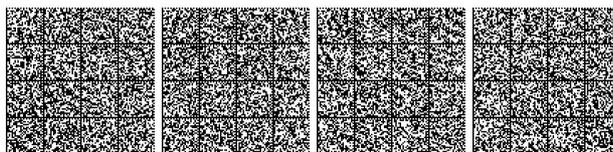
1.1.- Il ricorrente riferisce che il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), con nota del 28 agosto 2018, n. 198505, in risposta alla richiesta della Regione Siciliana di fornire le opportune e necessarie delucidazioni in merito alle modalità operative di attuazione dell'art. 85 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, in materia di certificazione dei crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture ai consorzi e alle società d'ambito posti in liquidazione, ha chiarito che avrebbe consentito a tali enti la registrazione nella piattaforma per i crediti commerciali (PCC) esclusivamente ai sensi e per gli effetti della legge regionale in considerazione. Pertanto, il sistema della PCC avrebbe accettato soltanto istanze di certificazione presentate dalle imprese che avessero crediti nascenti dalla realizzazione di forniture successivamente alla data di entrata in vigore della stessa legge reg. Siciliana n. 8 del 2018. Pertanto, le certificazioni così rilasciate a mezzo della PCC non potrebbero essere utilizzate laddove la normativa nazionale richieda che esse siano state rilasciate ai sensi dell'art. 9, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, ma si intenderebbero rilasciate a mezzo della PCC esclusivamente ai sensi e per gli effetti della citata legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, che impone un obbligo di certificazione ai sensi dell'art. 1988 cod. civ.

Nei termini sopra chiariti, il ricorrente espone che l'art. 85 della citata legge reg. Sicilia n. 8 del 2018 non è stato ritenuto lesivo delle attribuzioni dello Stato e, pertanto, non è stato impugnato con il ricorso, limitato ad altre disposizioni della medesima legge regionale e iscritto al n. 44 del reg. ric. 2018.

1.2.- Successivamente, prosegue il Presidente del Consiglio, l'art. 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018 ha aggiunto all'art. 85 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 il comma 1-*bis*, entrato in vigore il 13 luglio 2018 (ai sensi dell'art. 21 della medesima legge regionale del 2018). Ad avviso del ricorrente, tale norma non potrebbe essere ritenuta coerente con l'ambito di applicazione definito dall'art. 9, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008.

Al riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che la materia della certificazione dei crediti, dapprima attuata con modalità cartacee e poi in via telematica tramite la PCC, gestita dalla Ragioneria generale dello Stato, è stata ampiamente e compiutamente disciplinata a livello nazionale nell'ottica del citato d.l. n. 185 del 2008. In particolare, osserva che l'art. 9, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, è stato modificato dall'art. 27, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, che ha così disposto: «[a]ll'articolo 9, comma 3-*bis*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2: *a*) al primo periodo, le parole: “le regioni e gli enti locali nonché gli enti del servizio sanitario nazionale”, sono sostituite dalle seguenti: “le pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”; *b*) il terzo periodo è sostituito dal seguente: “La nomina è effettuata dall'Ufficio centrale del bilancio competente per le certificazioni di pertinenza delle amministrazioni statali centrali, degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; dalla Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio per le certificazioni di pertinenza delle altre amministrazioni.”; *c*) dopo il terzo periodo è aggiunto il seguente: “Ferma restando l'attivazione da parte del creditore dei poteri sostitutivi, il mancato rispetto dell'obbligo di certificazione o il diniego non motivato di certificazione, anche parziale, comporta a carico del dirigente responsabile l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64. La pubblica amministrazione di cui al primo periodo che risulti inadempiente non può procedere ad assunzioni di personale o ricorrere all'indebitamento fino al permanere dell'inadempimento.”; *d*) alla fine del comma sono aggiunti i seguenti periodi: “La certificazione deve indicare obbligatoriamente la data prevista di pagamento. Le certificazioni già rilasciate senza data devono essere integrate a cura dell'amministrazione utilizzando la piattaforma elettronica di cui all'articolo 7, comma 1, del citato decreto-legge n. 35 del 2013 con l'apposizione della data prevista per il pagamento.”».

In precedenza, l'art. 13 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», aveva previsto che «[i]l comma 3-*bis* dell'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è sostituito dai seguenti: 3-*bis*. Su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le regioni e gli enti locali certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, provvede la Ragioneria territoriale



dello Stato competente per territorio, che, ove necessario, nomina un commissario ad acta con oneri a carico dell'ente territoriale. La cessione dei crediti oggetto di certificazione avviene nel rispetto dell'articolo 117 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Ferma restando l'efficacia liberatoria dei pagamenti eseguiti dal debitore ceduto, si applicano gli articoli 5, comma 1, e 7, comma 1, della legge 21 febbraio 1991, n. 52. 3-ter. La certificazione di cui al comma 3-bis non può essere rilasciata, a pena di nullità: a) dagli enti locali commissariati ai sensi dell'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Cessato il commissariamento, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti sorti prima del commissariamento stesso. Nel caso di gestione commissariale, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti rientranti nella gestione commissariale; b) dalle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari».

Pertanto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe evidente che il legislatore nazionale ha sempre esercitato la competenza in materia, con riguardo alla definizione dell'ambito soggettivo e oggettivo e alle modalità di applicazione della normativa, tenendo in considerazione sia le facilitazioni conseguenti alla certificazione telematica, sia i benefici recati ai creditori (per la possibilità di verificare on-line lo stato di avanzamento dei crediti vantati verso ciascun debitore), alle pubbliche amministrazioni (in ragione della possibilità di controllare in tempo reale lo stato dei propri debiti distinto per scadenza e per creditore anche in caso di cessione, successione ereditaria, operazioni societarie) e, infine, anche al Ministero dell'economia e delle finanze (il quale può monitorare in modo continuo la formazione e l'estinzione dei debiti commerciali di tutte le pubbliche amministrazioni).

Il ricorrente evidenzia che dall'esame della disciplina attuativa traspare sempre la concomitante necessità di salvaguardare gli equilibri finanziari e di tenere in debito conto le conseguenze finanziarie che si potrebbero produrre a carico del bilancio dello Stato, specie nel caso in cui le somme anticipate ai creditori per conto delle pubbliche amministrazioni debitorie a mezzo della compensazione non fossero recuperabili dallo Stato: tanto si riscontrerebbe in particolare nel divieto di rilascio di certificazioni - posto a pena di nullità - da parte degli enti locali commissariati e degli enti del servizio sanitario nazionale delle Regioni sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari.

Osserva inoltre che le società d'ambito della Regione Siciliana in liquidazione non rientrerebbero nel novero delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Pertanto, a suo avviso, l'art. 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018, aggiungendo il comma 1-bis all'art. 85 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, avrebbe operato un'estensione sia soggettiva che oggettiva dell'art. 9, comma 3-bis, del d.l. n. 185 del 2008, con specifico riguardo alla tipologia di crediti da certificare ai sensi del comma 1 del medesimo art. 85. L'estensione soggettiva sarebbe determinata dalla statuizione «[g]li enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica», riferendosi, quindi, anche alle società d'ambito in liquidazione; l'estensione oggettiva sarebbe rinvenibile nella successiva locuzione «per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2», il cui comma 3-bis prevede che sono certificabili le «somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali», mentre, l'art. 85, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 indica solo i «crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture».

In sostanza, per il ricorrente l'impugnato art. 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018 inciderebbe in maniera illegittima sul quadro normativo nazionale di riferimento in materia di certificazione crediti tramite la PCC e con riguardo ai compiti ulteriori posti a carico di organi e amministrazioni dello Stato rispetto a quelli individuati con legge statale, nonché sugli oneri amministrativi e finanziari ricadenti sullo Stato.

1.3.- Il medesimo art. 9, comma 6, violerebbe inoltre il principio della copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost, quale clausola generale che, per la sua forza espansiva di presidio degli equilibri di finanza pubblica, «è in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 184 del 2016 e n. 192 del 2012).

2.- La Regione Siciliana non si è costituita.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 9, commi 3-bis



e 3-ter, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, nonché in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

L'art. 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018, rubricato «Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8», aggiunge all'art. 85 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il seguente comma: «1-bis. Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2».

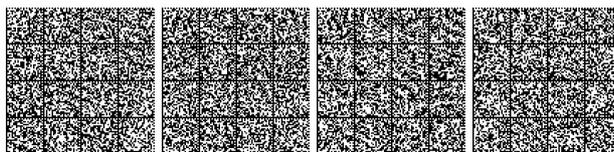
Pertanto, l'art. 85 (Certificazione dei crediti nei confronti dei Consorzi e delle società d'ambito poste in liquidazione), come modificato da tale aggiunta, così recita: «1. Per favorire lo smobilizzo di crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture ai Consorzi e alle Società d'ambito posti in liquidazione, ai sensi della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9, in seguito alla presentazione dell'istanza di certificazione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti, di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, i commissari liquidatori nominati ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 certificano i crediti, ai sensi dell'articolo 1988 del codice civile, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza. 1-bis. Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2».

Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la disciplina in materia di certificazione dei crediti vantati dai fornitori delle pubbliche amministrazioni, che avviene attualmente con modalità telematiche tramite la piattaforma per i crediti commerciali (PCC) gestita dalla Ragioneria generale dello Stato e regolata dall'art. 9 del d.l. n. 185 del 2008.

Il ricorrente, in particolare, evidenzia che l'art. 9, commi 3-bis e 3-ter, del d.l. n. 185 del 2008, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 27, comma 2, lettere a), b), c) e d), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, così dispone: «3-bis. Su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, le pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto o pro solvendo a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, è nominato un Commissario ad acta, con oneri a carico dell'ente debitore. La nomina è effettuata dall'Ufficio centrale del bilancio competente per le certificazioni di pertinenza delle amministrazioni statali centrali, degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; dalla Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio per le certificazioni di pertinenza delle altre amministrazioni. Ferma restando l'attivazione da parte del creditore dei poteri sostitutivi, il mancato rispetto dell'obbligo di certificazione o il diniego non motivato di certificazione, anche parziale, comporta a carico del dirigente responsabile l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64. La pubblica amministrazione di cui al primo periodo che risulti inadempiente non può procedere ad assunzioni di personale o ricorrere all'indebitamento fino al permanere dell'inadempimento. La cessione dei crediti oggetto di certificazione avviene nel rispetto dell'articolo 117 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Ferma restando l'efficacia liberatoria dei pagamenti eseguiti dal debitore ceduto, si applicano gli articoli 5, comma 1, e 7, comma 1, della legge 21 febbraio 1991, n. 52. La certificazione deve indicare obbligatoriamente la data prevista di pagamento. Le certificazioni già rilasciate senza data devono essere integrate a cura dell'amministrazione utilizzando la piattaforma elettronica di cui all'articolo 7, comma 1, del citato decreto-legge n. 35 del 2013 con l'apposizione della data prevista per il pagamento».

Esponde il ricorrente che da tale “certificazione” telematica derivano molteplici conseguenze, quali, in particolare, la possibilità di cessione del credito e di compensare i crediti certificati con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo di cartelle esattoriali, oltre alle altre funzionalità che le norme progressivamente intervenute hanno assegnato a tale sistema informatico, come, ad esempio, la possibilità di controllare in tempo reale lo stato dei propri debiti distinto per scadenza e per creditore - anche in caso di cessione, successione ereditaria, operazioni societarie - e la possibilità per il Ministero dell'economia e delle finanze di monitorare in modo continuo la formazione e l'estinzione dei debiti commerciali di tutte le pubbliche amministrazioni; funzioni, queste ultime, particolarmente importanti per la salvaguardia del rispetto degli equilibri finanziari e delle conseguenze medio tempore a carico del bilancio dello Stato.

In relazione a tale ultimo aspetto il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia gli effetti finanziari derivanti dalle somme anticipate ai creditori per conto delle pubbliche amministrazioni debentrici a mezzo della compensazione, specie laddove queste risultassero non recuperabili dallo Stato: in particolare, il divieto di rilascio di certi-



ficazioni a pena di nullità da parte degli enti locali commissariati e degli enti del servizio sanitario nazionale delle Regioni sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari costituirebbe segno dell'attenzione posta dal legislatore agli equilibri di bilancio.

Ciò posto, secondo il ricorrente, l'inserimento da parte della norma regionale impugnata delle società d'ambito della Regione Siciliana in liquidazione tra i soggetti pubblici autorizzati a certificare i propri crediti, iscrivendosi nella citata piattaforma telematica, si porrebbe in contrasto con la disciplina statale, producendo sia un'estensione soggettiva, in quanto tali società non potrebbero ritenersi appartenere alla categoria delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sia un'estensione oggettiva, disposta dalla successiva locuzione «per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2», il cui comma 3-*bis* prevede che sono certificabili «le somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali», mentre l'art. 85, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 indicava solo i «crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture».

In definitiva, per il ricorrente, la disposizione in esame violerebbe gli artt. 14 e 17 dello statuto reg. Siciliana e l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica, in relazione alla norma interposta costituita dall'art. 9, commi 3-*bis* e 3-*ter*, del citato d.l. n. 185 del 2008.

Sussisterebbe anche la violazione dello stesso principio della copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., essendo la norma impugnata «causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 184 del 2016).

2.- Deve essere preliminarmente dichiarata l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Presidente del Consiglio in riferimento agli artt. 14 e 17 dello statuto speciale della Regione Siciliana per l'assoluta carenza del percorso logico proposto dal ricorrente.

3.- Giova premettere, ai fini del sindacato di merito, brevi cenni sulla disciplina della certificazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche, introdotta inizialmente dal decreto-legge n. 185 del 2008, come convertito, e in seguito più volte modificata ed estesa a Regioni ed enti locali.

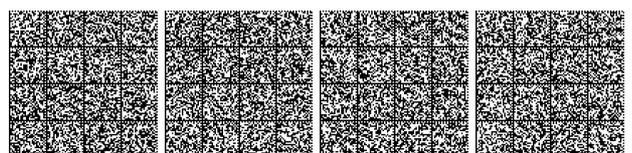
In particolare, mette conto rammentare che il comma 3-*ter*, aggiunto all'art. 9 del d.l. n. 185 del 2008 dall'art. 13, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», ha previsto che la certificazione non possa essere rilasciata, a pena di nullità: *a)* dagli enti locali commissariati ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); *b)* dalle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.

Inoltre, con l'art. 27, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, del d.l. n. 66 del 2014 sono state apportate ulteriori modifiche, e, in particolare, è stato ampliato l'ambito soggettivo delle amministrazioni tenute alla certificazione dei crediti, esteso a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Infine, l'art. 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), ha poi stabilito che ai fini della predetta certificazione le pubbliche amministrazioni debbano utilizzare unicamente la piattaforma elettronica istituita presso la Ragioneria generale dello Stato.

Per effetto dell'evoluzione di tale disciplina, è stato quindi consentito ai creditori delle pubbliche amministrazioni non solo di monetizzare i propri crediti, cedendoli pro soluto o pro solvendo agli istituti di credito o ai soggetti specializzati nel factoring, ma è stata altresì attribuita loro la facoltà di compensarli con le somme dovute dai medesimi in seguito all'iscrizione a ruolo di tributi (in tal senso dispone infatti l'art. 28-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante «Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito», introdotto dall'art. 31, comma 1-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122; ambito ulteriormente ampliato dall'art. 28-*quinquies* del medesimo d.P.R. n. 602 del 1973, inserito dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 35 del 2013, come convertito, con il quale si è estesa la compensazione anche a numerose ipotesi di procedure deflative del contenzioso tributario).

Inoltre, le certificazioni devono contenere l'indicazione della data dei pagamenti previsti e, ai sensi dell'art. 28-*quater* del d.P.R. n. 602 del 1973, «[q]ualora la regione, l'ente locale o l'ente del Servizio sanitario nazionale non versi all'agente della riscossione l'importo oggetto della certificazione entro sessanta giorni dal termine nella stessa indicato, l'agente della riscossione ne dà comunicazione ai Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze e l'importo oggetto della certificazione è recuperato mediante riduzione delle somme dovute dallo Stato all'ente territoriale a qualsiasi titolo, incluse le quote dei fondi di riequilibrio o perequativi e le quote di gettito relative alla compartecipazione a tributi erariali. Dai recuperi di cui al presente comma sono escluse le risorse destinate al finanziamento corrente del



servizio sanitario nazionale. Nel caso in cui il recupero non sia stato possibile, l'agente della riscossione procede, sulla base del ruolo emesso a carico del titolare del credito, alla riscossione coattiva secondo le disposizioni di cui al titolo II del presente decreto».

4.- Alla luce di tali premesse, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018 è fondata sia in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. per violazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», posti dagli artt. 3-bis e 3-ter del d.l. n. 185 del 2008, sia in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

La richiamata disciplina statale, nell'esercizio della potestà concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ha introdotto disposizioni afferenti a tutte le pubbliche amministrazioni con lo scopo di uniformare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della citata certificazione dei crediti, del procedimento di certificazione e del recupero degli importi assoggettati a compensazione. Si tratta di ambiti aventi un rilevante impatto sulla finanza pubblica allargata, a carico della quale inducono oneri diretti e indiretti. Tra questi effetti, in termini di onerosità, è necessario sottolineare la facoltà per i creditori di compensare i crediti commerciali con le somme dovute all'erario per imposte e tasse.

A ben vedere la disciplina statale salvaguarda inderogabili esigenze di carattere funzionale al fine di garantire l'unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale insuscettibili di frazionamento anche quando riguardano situazioni in qualche modo collegate all'esercizio dell'autonomia territoriale.

Nella fattispecie in esame il legislatore regionale, intromettendosi nella perimetrazione soggettiva ed oggettiva della certificazione precedentemente descritta, viene a differenziare il proprio ambito territoriale attraverso l'esercizio di una prerogativa che gli è preclusa.

È utile ricordare che la disciplina statale della certificazione, oltre ad assicurare fondamentali interessi riconducibili alla finanza pubblica allargata, è funzionale anche alla salvaguardia della certezza dei traffici giuridici.

Infatti, un sistema unitario e strutturato in modo da precludere l'accesso di soggetti insolventi o di dubbia solvibilità risponde agli interessi di tutti gli operatori economici, non solo dello Stato nella veste di garante dell'equilibrio della finanza pubblica allargata. È essenziale che chiunque intenda negoziare titoli afferenti ad un credito verso un soggetto pubblico possa contare sull'elevato grado di attendibilità di dati - certificativi della sua esistenza e della sua solvibilità - risultanti da un registro telematico unico e uniforme.

Dunque, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana n. 10 del 2018 deve trovare accoglimento in riferimento ai parametri precedentemente evidenziati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I);

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana n. 10 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 206

Sentenza 4 giugno - 25 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stampa - Contributi pubblici a sostegno dell'editoria - Fissazione di un limite massimo di spesa, individuato nell'importo complessivamente stanziato nei pertinenti capitoli di bilancio dello Stato e della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Riduzione proporzionale dei contributi spettanti agli aventi titolo in caso di insufficienza delle risorse stanziate.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 - art. 44, comma 1; legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», art. 2, comma 62; decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 (Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale) - convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 2012, n. 103 - art. 2, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

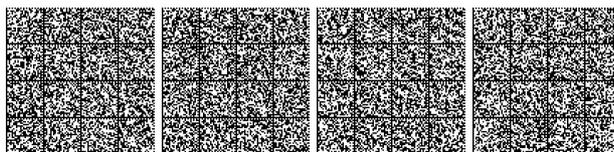
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, dell'art. 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 (Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale), convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 2012, n. 103, promosso dal Tribunale ordinario di Catania nel procedimento vertente tra la società Ediservice srl e la Presidenza del Consiglio dei ministri e altri, con ordinanza del 7 giugno 2017, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della società Ediservice srl e della Federazione Italiana Liberi Editori - FILE, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e ad adiuvandum della società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Roberto Cociancich per la società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa, Andrea Scuderi per la società Ediservice srl, Massimo Luciani per la Federazione Italiana Liberi Editori - FILE e l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Catania, con ordinanza del 7 giugno 2017, iscritta al n. 149 del reg. ord. 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, limitatamente alle parole «e tenuto conto delle somme complessivamente stanziare nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria che costituiscono limite massimo di spesa», dell'art. 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009 n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 (Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale), convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 2012, n. 103, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 41, secondo comma, 97, della Costituzione, e al principio della tutela dell'affidamento negli atti dello Stato, anche in relazione all'art. 117, primo comma, Cost.

2.- A seguito della declaratoria di difetto di giurisdizione del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione staccata di Catania, il Tribunale ordinario di Catania veniva adito in riassunzione dalla società Ediservice srl, che chiedeva l'accertamento del proprio diritto a percepire il contributo diretto all'editoria per l'anno 2013, nella misura integrale richiesta, come spettante sulla base dei costi ammissibili, senza alcuna riduzione o riparto proporzionale, o nella misura maggiore o minore ritenuta di giustizia.

La società chiedeva la disapplicazione dei decreti con cui la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria - aveva ridotto il contributo che sarebbe ad essa spettato ai sensi dell'art. 3, comma 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 250 (Provvidenze per l'editoria e riapertura dei termini, a favore delle imprese radiofoniche, per la dichiarazione di rinuncia agli utili di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 25 febbraio 1987, n. 67, per l'accesso ai benefici di cui all'articolo 11 della legge stessa), per l'anno 2013, per la testata «Quotidiano di Sicilia», nonché degli atti presupposti.

3.- Il giudice *a quo*, dopo aver ripercorso le difese delle parti in causa, ha precisato che le questioni di legittimità costituzionale riguardano la previsione legislativa che condiziona la corresponsione del contributo agli stanziamenti stabiliti nel relativo capitolo del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

4.- E infatti, tutte le norme censurate prevedono la fissazione di un tetto alla spesa per il sostegno all'editoria.

L'art. 44, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, stabilisce: «Con regolamento di delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentito anche il Ministro per la semplificazione normativa, sono emanate, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e tenuto conto delle somme complessivamente stanziare nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria, che costituiscono limite massimo di spesa, misure di semplificazione e riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, e alla legge 7 marzo 2001, n. 62 [...]».

L'art. 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009 stabilisce a sua volta: «In attuazione dell'articolo 44 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, i contributi e le provvidenze spettano nel limite dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri [...]».

Infine l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 63 del 2012, come convertito, stabilisce: «[i] contributi di cui al presente decreto spettano nei limiti delle risorse stanziare sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri [...] in caso di insufficienza delle risorse stanziare, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale».

5.- Il Tribunale ordinario di Catania ha affermato che sussiste la rilevanza delle questioni in quanto le disposizioni censurate impediscono di disapplicare i provvedimenti di determinazione del contributo dei quali la società Ediservice srl si duole.

6.- Il giudice *a quo* ritiene che le questioni di legittimità costituzionale siano non manifestamente infondate in ragione dei seguenti argomenti.

6.1.- Il rimettente premette che la *ratio* che sta a fondamento delle leggi che, prima dell'adozione delle norme oggetto del presente giudizio, si sono succedute nel tempo riguardo ai contributi all'editoria è ben illustrata dall'art. 1, comma 1, della legge 26 ottobre 2016, n. 198 (Istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle



competenze del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti. Procedura per l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale), che ha istituito il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione al «fine di assicurare la piena attuazione dei principi di cui all'articolo 21 della Costituzione, in materia di diritti, libertà, indipendenza e pluralismo dell'informazione, nonché di incentivare l'innovazione dell'offerta informativa e dei processi di distribuzione e di vendita, la capacità delle imprese del settore di investire e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo, nonché lo sviluppo di nuove imprese editrici anche nel campo dell'informazione digitale».

Rileva, quindi, che a partire dal d.l. n. 112 del 2008, come convertito, veniva stabilito un limite massimo allo stanziamento per i contributi all'editoria, costituito dalla spesa prevista negli appositi capitoli di bilancio dello Stato e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'iniziale capienza degli stanziamenti non aveva fatto emergere le "criticità" che si erano poi palesate a partire dal 2011, in ragione della riduzione degli stessi, poi disposta con determinazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonostante il ruolo fondamentale nel sistema democratico del sostegno all'editoria.

Inoltre, poiché l'erogazione del contributo interviene dopo la chiusura del bilancio annuale delle imprese editrici, una corresponsione dello stesso in misura minore rispetto alle aspettative reca pregiudizio alle stesse.

6.2.- Le disposizioni censurate, nella parte in cui rimettono a valutazioni politiche dell'autorità governativa la determinazione dei contributi da corrispondere alle imprese editrici, dunque, sarebbero irragionevoli e lesive rispetto alla salvaguardia dei valori di cui all'art. 21 Cost., in quanto ostacolano l'assegnazione di contributi significativi e adeguati alle imprese editrici, per consentirne il mantenimento e lo sviluppo, come strumento per garantire la libera manifestazione del pensiero, e rendono, al contrario, difficoltosa l'indipendenza e la pluralità dell'informazione.

L'art. 21 Cost. ha un valore non solo negativo, ma anche positivo, poiché garantisce la libertà di informazione a mezzo stampa, salvo i limiti previsti, anche nel senso della rimozione di ostacoli di natura economica e sociale, in ragione di quanto previsto dagli artt. 3, secondo comma (principio di eguaglianza e di ragionevolezza), e 2, Cost.

6.3.- Sussisterebbe, altresì, la lesione dell'art. 97 Cost., in quanto la determinazione dell'ammontare del contributo attribuita alla discrezionalità del Governo, mediante lo strumento politico della variazione di bilancio e lo storno da un capitolo all'altro, senza l'indicazione di criteri oggettivi, contrasta con il principio di imparzialità e trasparenza della pubblica amministrazione.

6.4.- Poiché la determinazione del contributo interviene quando le imprese hanno già sostenuto i costi, la stessa è idonea ad incidere negativamente sulla situazione finanziaria delle imprese editoriali, potendone determinarne il tracollo, così incidendo sulla libertà di iniziativa economica (art. 41, secondo comma, Cost.).

La determinazione a posteriori del contributo lede anche il principio del legittimo affidamento, nella specie, ad una adeguata determinazione dello stesso, riconducibile anch'esso sia all'art. 3 Cost., sia all'ordinamento europeo per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. (è richiamata la sentenza della Corte giustizia dell'Unione europea, del 14 marzo 2013, in causa C-545/11, *Agrargenossenschaft Neuzelle eG*), sia ai principi generali che si desumono dall'ordinamento costituzionale e da altri fondamentali valori di civiltà giuridica, quale principio connaturato allo Stato di diritto, connesso alla coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico.

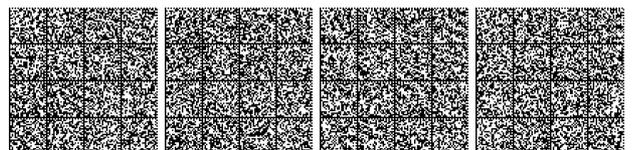
7.- Il giudice *a quo*, richiama, inoltre, la sentenza di questa Corte n. 275 del 2016 e deduce che la statuizione ivi contenuta (che il legislatore deve garantire l'effettiva attuazione dei diritti di rilevanza sociale di cui all'art. 38 Cost., poiché è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione) deve trovare applicazione anche con riguardo alle misure volte al sostegno dell'editoria in ragione dell'art. 21 Cost.

8.- Infine, il rimettente rileva che, nel caso di accoglimento della questione di legittimità costituzionale, non si verificherebbe una indeterminatezza della disciplina da applicare, potendosi fare riferimento all'art. 2, comma 2, del d.l. n. 63 del 2012, come convertito, secondo cui «[a] decorrere dai contributi relativi all'anno 2012 [...] il contributo [...] non può comunque superare quello riferito all'anno 2010».

9.- In data 19 novembre 2018 si è costituita la società Ediservice srl, parte del giudizio *a quo*, chiedendo che la questione venga accolta.

Dopo aver ripercorso le vicende che hanno dato luogo al giudizio principale, rappresentando l'inadeguatezza del contributo riconosciute per l'anno 2013 e la sopravvenienza dello stesso rispetto all'esercizio finanziario di riferimento, aderisce all'ordinanza di rimessione.

Quest'ultima, osserva la parte, evidenzia, da un lato, che la inopinata riduzione del contributo posto a sostegno della libertà di opinione e di stampa compromette i valori che il giudice *a quo* ritiene lesi; dall'altro, che l'erogazione del contributo, intervenendo alla fine dell'esercizio finanziario sociale, reca un *vulnus* alle piccole imprese.



La parte rileva, infine, che l'attribuzione della determinazione del contributo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, mediante l'articolazione e la modulazione del relativo bilancio autonomo, sottrae la tutela di fondamentali diritti costituzionali e interessi generali all'esercizio della potestà legislativa parlamentare.

10.- Con atto del 19 novembre 2018 è intervenuta ad adiuvandum la società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa, che ha aderito alle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione, assumendo la violazione dei parametri costituzionali richiamati nella stessa.

Preliminarmente, la società ha esposto argomenti a sostegno dell'ammissibilità del proprio intervento, pur non essendo parte del giudizio principale.

Richiama la giurisprudenza costituzionale in materia e deduce di vantare un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato dalle norme in questione, al pari di ogni altro.

In proposito, fa presente di pubblicare sotto la testata «Avvenire» il relativo quotidiano, che concorre a garantire un effettivo pluralismo dell'informazione e di aver visto anch'essa disattese le proprie legittime aspettative quale destinataria del contributo all'editoria in questione.

Ammettendo l'intervento non solo - a suo avviso - si darebbe ingresso alla tutela della propria posizione giuridica soggettiva, ma si riconoscerebbe la sussistenza di un interesse generale a che tutte le posizioni religiose, politiche e culturali possano interloquire davanti alla Corte su temi di ampio valore costituzionale.

11.- In data 20 novembre 2018 si è costituita la Federazione Italiana Liberi Editori - FILE, già costituita nel giudizio svoltosi dinanzi al TAR della Sicilia (il quale aveva denegato la propria giurisdizione) e convenuta in sede di riassunzione nel giudizio principale dalla società Ediservice srl.

Dopo aver ripercorso le vicende processuali, la FILE ha aderito, esaminandone e condividendone i contenuti, alle motivazioni dell'ordinanza di rimessione.

12.- Con atto del 20 novembre 2018 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare inammissibili o non fondate le questioni.

La difesa dello Stato assume l'inammissibilità delle questioni per la genericità delle stesse e la mancata indicazione del *tertium comparationis* rispetto alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza.

Esponde che i decreti di variazione dell'iniziale stanziamento per il contributo all'editoria, intervenuti nel 2013, avevano poi incrementato il contributo.

Assume la non fondatezza delle questioni rispetto a tutti i parametri invocati e la mancata deduzione di ragioni in base alle quali la società attrice del giudizio principale potesse vantare un legittimo affidamento.

L'Avvocatura dello Stato, quindi, fa presente che è intervenuto, nella pendenza del giudizio principale, processo verbale di constatazione del Nucleo di Polizia tributaria della Guardia di finanza del 15 giugno 2016, nel quale si affermava che la società Ediservice srl aveva percepito in misura indebita, proprio con riferimento all'anno 2013, il contributo in questione.

In ragione di ciò, l'interveniente eccepisce il difetto di rilevanza della questione.

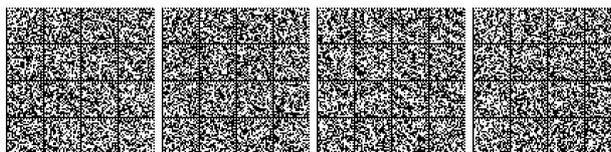
13.- Nella memoria depositata il 14 maggio 2019, l'Avvocatura generale dello Stato, dopo aver dedotto l'inammissibilità degli interventi spiegati nel giudizio incidentale dalla società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa e dalla FILE, insiste nelle deduzioni svolte, anche in ragione della inconferenza, nella specie, della citata sentenza n. 275 del 2016 della Corte costituzionale, e del rilievo di ragioni di razionalizzazione e risparmio della spesa pubblica.

Produce, ad ulteriore sostegno dell'eccepito difetto di rilevanza della questione, il decreto del giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Catania di rinvio a giudizio, tra gli altri, della società Ediservice srl ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300).

14.- Anche la società Ediservice srl ha depositato memoria in data 14 maggio 2019, con la quale insiste nelle proprie conclusioni e afferma l'irrelevanza degli accertamenti tributari intervenuti e del procedimento penale pendente rispetto all'incidente di costituzionalità.

15.- Nella memoria depositata il 15 maggio 2019, la società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa ribadisce l'ammissibilità del proprio intervento, e insiste per l'accoglimento della questione.

16.- Anche la FILE ha depositato memoria il 14 maggio 2019, e ulteriore documentazione.



Preliminarmente, richiama l' art. 1, comma 810, 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), e gli artt. 32, comma 1, lettera r), numero 3), e 33 del decreto legislativo 15 maggio 2017, n. 70 (Ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, in attuazione dell'articolo 2, commi 1 e 2, della legge 26 ottobre 2016, n. 198), che sono intervenuti in materia, escludendone, *ratione temporis*, la rilevanza rispetto alla questione in esame.

Contesta la difesa della Presidenza del Consiglio dei ministri deducendo, in particolare, l'irrelevanza della mancata indicazione del *tertium comparationis*, atteso che il dubbio di legittimità riguarda la ragionevolezza in sé delle disposizioni censurate.

Espone, quindi, che, come si rileva dall'esame dei d.P.C.m., le somme stanziato dal Parlamento per i contributi all'editoria in sede di approvazione del bilancio subiscono una decurtazione in ragione della previsione che limita le erogazioni a quanto stanziato nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Lo stanziamento effettuato da quest'ultima, si sostiene, non si limita a recepire quanto stabilito dalla legge di bilancio, ma si traduce in una valutazione politica non orientata da criteri legislativi.

Pertanto, la FILE insiste, in ragione anche della lesione degli altri parametri richiamati nell'ordinanza di rimessione, per la declaratoria di fondatezza della questione.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Catania, con ordinanza del 7 giugno 2017, iscritta al n. 149 del reg. ord. 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, limitatamente alle parole «e tenuto conto delle somme complessivamente stanziato nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria che costituiscono limite massimo di spesa», dell'art. 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 (Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale), convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 2012, n. 103, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 41, secondo comma, 97, 117, primo comma, della Costituzione, e al principio della tutela dell'affidamento negli atti dello Stato.

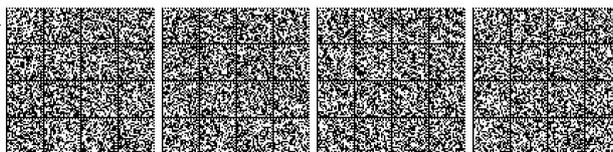
1.1.- L'art. 44, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, prevede il riordino, mediante un regolamento di delegificazione, della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria, tenuto conto delle somme complessivamente stanziato nel bilancio dello Stato per tale settore, che costituiscono il limite massimo di spesa.

In proposito, va preliminarmente ricordato che l'intervento dello Stato in questo settore si esplica in misure di sostegno economico agli editori, di tipo diretto o indiretto (riduzioni tariffarie, agevolazioni fiscali e forme di credito agevolato).

2.- Prima dell'adozione della disposizione censurata, la materia dei contributi all'editoria era regolata in modo sistematico dalla legge 7 agosto 1990, n. 250 (Provvidenze per l'editoria e riapertura dei termini, a favore delle imprese radiofoniche, per la dichiarazione di rinuncia agli utili di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 25 febbraio 1987, n. 67, per l'accesso ai benefici di cui all'articolo 11 della legge stessa), e dalla legge 7 marzo 2001, n. 62 (Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416), oggetto di successive modifiche.

2.1.- In attuazione dell'art. 44 del d.l. n. 112 del 2008, quindi, è stato approvato il d.P.R. 25 novembre 2010, n. 223 (Regolamento recante semplificazione e riordino dell'erogazione dei contributi all'editoria, a norma dell'articolo 44 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che, al Capo I, reca «Semplificazione e riordino dei contributi di cui all'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 250», e, all'art. 3, ha modificato le modalità di calcolo dei contributi di cui all'art. 3 della legge n. 250 del 1990, prevedendo, tra l'altro, per l'accesso agli stessi, la prova dell'effettiva distribuzione e messa in vendita della testata, nonché l'adeguata valorizzazione dell'occupazione professionale.

Il comma 7 dell'art. 3 del d.P.R. indicato, richiamando la norma primaria, stabilisce in particolare che, «[i]n caso di insufficienza delle risorse stanziato sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale».



2.2.- Il principio è espresso anche nell'art. 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009, parimenti censurata, secondo cui: «[i]n attuazione dell'articolo 44 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, i contributi e le provvidenze spettano nel limite dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri [...]». La disposizione tiene conto del trasferimento delle risorse dal bilancio dello Stato al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, confermando, anche in relazione a quest'ultimo, la necessità di una determinazione del capitolo di spesa.

2.3.- Infine, l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 63 del 2012, come convertito, prevede per le imprese editrici che «[i] contributi di cui al presente decreto spettano nei limiti delle risorse stanziato sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri [...]. In caso di insufficienza delle risorse stanziato, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale».

Importante è ricordare, per le ragioni che poi si diranno, che il comma 2 dello stesso art. 2 stabilisce che «[a] decorrere dai contributi relativi all'anno 2012» il contributo stesso «non può comunque superare quello riferito all'anno 2010 [...]».

Viene così fissata una ulteriore soglia, che non può essere superata per ciascuna impresa editoriale, e che è considerata quale parametro di riferimento per la riduzione automatica e proporzionale nella ripartizione della contribuzione (sulla scorta del d.P.R. n. 223 del 2010).

3.- Quanto ai profili pregiudiziali, deve essere innanzitutto richiamata la dichiarazione d'inammissibilità dell'intervento spiegato dalla società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa, per le ragioni esposte nell'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e allegata alla presente sentenza.

3.1.- Va poi disattesa l'eccezione di difetto di rilevanza delle questioni, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, a causa del procedimento penale che ha interessato la società Ediservice srl, in cui è intervenuto il rinvio a giudizio disposto dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Catania.

L'autonomia del giudizio incidentale, che non viene meno neppure in caso di estinzione del giudizio principale, porta ad escludere che la sopravvenuta vicenda penale possa dar luogo a difetto di rilevanza della questione.

3.2.- Anche le ulteriori eccezioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, di inammissibilità delle questioni, per genericità delle censure, vanno disattese, perché nell'ordinanza esse sono ben specificate, sia in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di uguaglianza, in quanto posto in relazione all'art. 2 Cost., sia in riferimento agli altri parametri evocati.

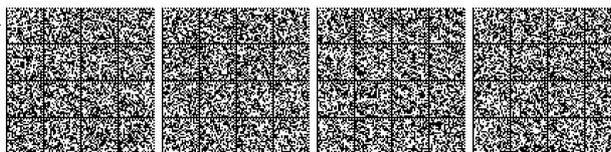
3.3.- Inoltre, va rilevato che non possono essere presi in considerazione, secondo la costante giurisprudenza della Corte, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, oltre i limiti dell'ordinanza di rimessione; e ciò sia che siano stati eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il *thema decidendum*, una volta che le parti si siano costituite nel giudizio incidentale di costituzionalità (*ex plurimis*, sentenza n. 248 del 2018).

4.- Nel merito, il primo gruppo di questioni - in ordine logico - sollevato dal rimettente, in relazione agli artt. 2, 3 (principio di uguaglianza) e 21 Cost., non è fondato.

5.- Non vi è dubbio che la libertà di manifestazione del pensiero, di cui è espressione la libertà di stampa, costituisce un valore centrale del nostro sistema costituzionale, come è stato riconosciuto non solo dalla stessa Assemblea costituente, che significativamente ha ritenuto di dover adottare la legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), a tutela di tale libertà; ma successivamente anche da questa Corte, che ha evidenziato da tempo il rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e regime democratico, affermando che la prima è «“coessenziale al regime di libertà” garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968), «pietra angolare dell'ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), «cardine di democrazia nell'ordinamento generale» (sentenza n. 126 del 1985).

5.1.- Quanto al diritto dell'informazione, in particolare, con la sentenza n. 9 del 1965, si è chiarito che esso «è tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle anzi che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato, condizione com'è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale».

In mancanza di una specifica disciplina costituzionale dell'informazione, la giurisprudenza costituzionale ha poi sempre ricondotto il relativo diritto nell'ambito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero, atteso che l'art. 21 Cost. «solennemente proclama uno tra i principi caratterizzanti del vigente ordinamento demo-



cratico, garantendo a “tutti” il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero “con ogni mezzo di diffusione” e [detta] per di più ulteriori e specifiche norme a tutela della stampa, quale mezzo di diffusione tradizionale e tuttora insostituibile ai fini dell’informazione dei cittadini e quindi della formazione di una pubblica opinione avvertita e consapevole» (sentenza n. 105 del 1972).

5.2.- Il “diritto all’informazione”, poi, secondo l’insegnamento di questa Corte, va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale. Di qui deriva l’imperativo costituzionale che il “diritto all’informazione” garantito dall’art. 21 Cost. sia qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - che comporta, fra l’altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l’accesso del massimo numero possibile di voci diverse - in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (sentenza n. 112 del 1993, richiamata dalla sentenza n. 155 del 2002).

È tuttora attuale affermare che l’informazione esprime «non tanto una materia, quanto “una condizione preliminare”» per l’attuazione dei principi propri dello Stato democratico (sentenza n. 29 del 1996; nello stesso senso, sentenze n. 312 del 2003 e n. 348 del 1990).

6.- Tali affermazioni di principio hanno avuto ricadute sostanziali in ordine al pluralismo dell’informazione, comportando il riconoscimento del «valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico» (sentenze n. 21 del 1991 e n. 826 del 1988), fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto.

6.1.- In concreto la necessità dell’effettiva garanzia del pluralismo è stata enunciata da questa Corte, con riguardo alla disciplina delle emittenti televisive, per consentire sia l’espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato. Nel vagliare i limiti alla concentrazione nel settore dell’editoria, la Corte ne ha ravvisato la funzionalità alla garanzia del pluralismo delle voci, ponendo peraltro in evidenza che poiché nel settore televisivo vi era una barriera di accesso in ragione della non illimitatezza delle frequenze, a differenza della stampa, si imponeva il ricorso al sistema concessorio (sentenze n. 420 del 1994, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981).

In presenza di una situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili che determinava effetti negativi sul rispetto dei principi del pluralismo, questa Corte (sentenza n. 466 del 2002) ha poi ribadito la necessità di assicurare l’accesso al sistema radiotelevisivo del «massimo numero possibile di voci diverse» e ha sottolineato l’insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all’informazione.

Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Corte (sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005), ne ravvisava la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale condizione preliminare per l’attuazione dei principi propri dello Stato democratico.

6.2.- Sotto un diverso, ma non meno significativo profilo, l’ordinanza n. 61 del 2008 ha affermato che la Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi è investita di attribuzioni che discendono dall’esigenza di garantire il principio, fondato sull’art. 21 Cost., del pluralismo dell’informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo «esclusivo o preponderante».

Nella successiva sentenza n. 69 del 2009 (dopo aver richiamato le sentenze n. 194 del 1987 e n. 225 del 1974), sempre in relazione alle attribuzioni della suddetta Commissione, questa Corte ha riconosciuto che l’imparzialità e l’obiettività dell’informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi. La rappresentanza parlamentare, in cui tendenzialmente si rispecchia il pluralismo esistente nella società, si pone, pertanto, come il più idoneo custode delle condizioni indispensabili per mantenere gli amministratori della società concessionaria, nei limiti del possibile, al riparo da pressioni e condizionamenti, che inevitabilmente inciderebbero sulla loro obiettività e imparzialità.

6.3.- Inoltre il pluralismo dell’informazione è sotteso anche agli interventi di questa Corte in materia di limiti di affollamento pubblicitario, atteso che i principi delle disposizioni relative all’affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, e in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo (sentenza n. 210 del 2015).



6.4.- Deve poi ricordarsi che il pluralismo dell'informazione rileva anche con riguardo alla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), intesa (sentenza n. 122 del 2017, che richiama le sentenze n. 112 del 1993, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981) nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del «diritto [...] a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società [...]» (citata sentenza n. 122 del 2017).

7.- Il rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non comporta tuttavia - come prospetta il rimettente - che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria.

7.1.- La pretesa si radica nella combinazione fra l'articolo della Costituzione che definisce il diritto di volta in volta preso in esame e l'art. 2 Cost., ma anche e soprattutto con il secondo comma dell'art. 3 Cost., il quale impone di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Ma tale esigenza non sussiste nel caso in esame, in cui i presidi offerti dall'ordinamento a tutela del pluralismo informativo e del mercato risultano idonei ad assicurare tale valore, cosicché la garanzia del pur fondamentale diritto in questione non impone l'intervento finanziario dello Stato.

7.2.- Non è pertinente dunque il richiamo della sentenza n. 275 del 2016: la pronuncia, che ha ad oggetto il diritto all'istruzione del disabile consacrato nell'art. 38 Cost., ha ritenuto che il servizio di trasporto scolastico e di assistenza rientri nel nucleo indefettibile di garanzie di tale diritto, proprio perché tale diritto costituisce una componente essenziale per assicurarne l'effettività.

8.- Conseguentemente, non è fondata l'ulteriore censura di lesione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41, secondo comma, Cost., una volta riconosciuta la mancanza di un diritto al contributo finanziario in relazione a questo settore imprenditoriale.

9.- Come pure non è fondato l'altro gruppo di questioni attinente alla lesione del principio del legittimo affidamento negli atti dello Stato, anche con riguardo all'ordinamento europeo.

9.1.- In proposito non è necessario soffermarsi sui pur rilevanti limiti entro cui tale diritto è stato riconosciuto dalla giurisprudenza nazionale e sovranazionale, poiché qui mancano gli stessi presupposti di fatto dell'affidamento: si è visto, infatti, che nelle norme regolanti la disciplina dei contributi all'editoria, sia legislative, che di rango inferiore, è sempre dichiarato il carattere discrezionale dell'elargizione e la sua subordinazione alle disponibilità di bilancio, cosicché risulta evidente che l'iniziativa editoriale non può contare sull'esistenza di contributi, né su di un loro determinato ammontare.

10.- Un'ulteriore, centrale, gruppo di questioni sollevate dal giudice *a quo* attiene alla violazione del principio di ragionevolezza in combinazione con gli artt. 21 e 97 Cost., in quanto la determinazione dell'ammontare del contributo affidata alla discrezionalità del Governo, senza l'indicazione di criteri oggettivi, contrasterebbe con il principio di imparzialità e trasparenza della pubblica amministrazione, non garantendo l'attribuzione di contributi significativi e adeguati e rendendo così difficoltosa l'indipendenza e la pluralità dell'informazione.

11.- Le censure riguardano in sostanza il ruolo attribuito alla Presidenza del Consiglio dei ministri nello stabilire l'ammontare delle risorse per il sostegno all'editoria.

11.1.- Va ricordato in proposito che, a partire dalla legge 22 dicembre 2008, n. 204 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011), e dalla legge 23 dicembre 2009, n. 192 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010 e bilancio pluriennale per il triennio 2010-2012), è stata adottata una struttura contabile del bilancio dello Stato che si fonda su una classificazione delle risorse finanziarie secondo due principali livelli di aggregazione: missioni, che rappresentano le funzioni principali della spesa pubblica e ne delineano gli obiettivi strategici, e specifici programmi di spesa in cui sono articolate le missioni.

11.2.- In attuazione di tali principi, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), «[...] la Presidenza provvede all'autonoma gestione delle spese nei limiti delle disponibilità iscritte in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Con propri decreti il Presidente stabilisce, in coerenza con i criteri di classificazione della spesa del bilancio statale, la struttura dei bilanci e la disciplina della gestione delle spese».

La disposizione è stata a sua volta attuata con il d.P.C.m. 22 novembre 2010 (Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri): nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, in corrispondenza con il bilancio dello Stato (capitoli *MEF*), è prevista una missione «Comunicazioni», comprensiva di una pluralità di interventi, fra i quali quelli a favore dell'editoria. Il riparto delle disponibilità finan-



ziarie fra tali interventi è rimesso alla stessa Presidenza, cosicché l'assegnazione dei fondi al settore in questione rimane subordinato a scelte discrezionali circa la distribuzione delle risorse, e ciò, evidentemente, rientra nella logica dell'attuale sistema di bilancio e non è incoerente con l'assetto generale della finanza pubblica delineato dalla normativa dettata nel tempo.

12.- In effetti, nelle norme in esame si manifesta una grave lacuna di fondo, evidenziata, in particolare, dalla loro mancata armonizzazione con le disposizioni normative, anch'esse primarie, che fissano i requisiti per accedere ai contributi (nella specie quelli diretti per le imprese editrici ammesse), procedendo anche alla loro quantificazione.

Infatti l'art. 3, comma 3, della legge n. 250 del 1990 riconosce «alle imprese editrici di periodici che risultino esercitate da cooperative, fondazioni o enti morali, ovvero da società la maggioranza del capitale sociale delle quali sia detenuta da cooperative, fondazioni o enti morali che non abbiano scopo di lucro» un contributo annuo stabilito in un quantum per ogni copia stampata, fino ad un determinato numero di copie, indipendentemente dal numero delle testate.

L'art. 8 del decreto legislativo 15 maggio 2017, n. 70 (Ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, in attuazione dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge 26 ottobre 2016, n. 198), poi, anche se non regola la fattispecie del giudizio principale, stabilisce, tra l'altro, che il contributo comprende una quota di rimborso dei costi direttamente connessi alla produzione della testata e una quota per le copie vendute, e indica i criteri e le modalità in presenza dei quali sussiste il diritto a percepirlo da parte delle imprese editrici ammesse a fruire dello stesso, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettere a), b) e c), del medesimo decreto legislativo.

Le imprese editrici, da un lato, sono destinatarie di norme che le vedono come titolari di diritti rispetto all'allocazione delle risorse in questione; dall'altro, sono esposte al rischio di un parziale o addirittura totale taglio delle risorse stesse. Il sistema è dunque affetto da una incoerenza interna, dovuta a scelte normative che prima creano aspettative e poi autorizzano a negarle.

È allora evidente che in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.

12.1.- Rileva tuttavia questa Corte che da ciò non può derivare l'accoglimento delle questioni.

Anzitutto, è evidente che non è percorribile la strada della semplice cancellazione delle norme censurate: ciò si tradurrebbe in un danno per la stessa parte del giudizio *a quo*, che si vedrebbe del tutto negato il contributo, sia pure ridotto.

Inoltre, l'adozione di una disciplina che risponda ai canoni ricordati, quanto all'esigenza di armonizzazione del sistema, non impone una soluzione costituzionalmente obbligata, e quindi non può essere oggetto di intervento di questa Corte, restando affidata alla scelta del legislatore.

In particolare non può ritenersi che costituisca una soluzione implicita nell'ordinamento l'indicazione quantitativa, prevista, per l'anno 2010, dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 63 del 2012.

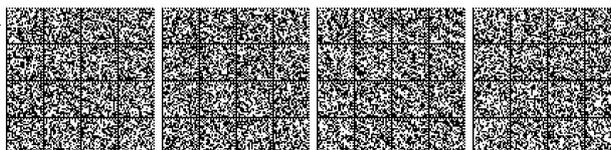
Si tratta, infatti, di un limite massimo e non certo minimo, come pretende il rimettente per superare il problema del vuoto legislativo conseguente all'eventuale accoglimento della questione.

12.2.- In definitiva, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione agli artt. 3 (principio di ragionevolezza), 21 e 97 Cost. devono essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, dell'art. 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 (Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale), convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 2012, n. 103, sollevate, in riferimento agli artt. 3 (principio di ragionevolezza), 21 e 97 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, dell'art. 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009, dell'art. 2, comma 1, del d.l. n. 63 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 (principio di uguaglianza), 21, 41, secondo comma, Cost., e al principio della tutela dell'affidamento negli atti dello Stato, anche in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019

ORDINANZA

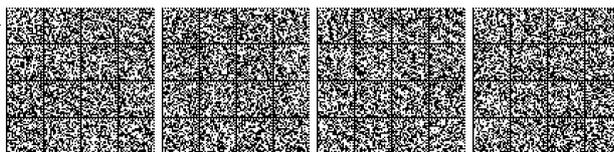
Rilevato che nel giudizio di cui all'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Catania, iscritta al n. 149 del reg. ord. 2018, è intervenuta ad adiuvandum la società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa, che non è parte del giudizio *a quo*. Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 217 e n. 120 del 2018, quest'ultima con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 aprile 2018); che l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4 delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, citate sentenze n. 217 e n. 120 del 2018, quest'ultima con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 aprile 2018); che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*; che nel caso in esame la società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa non è parte del giudizio *a quo* e non è titolare di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettata, come ogni altra impresa editrice, alla norma statale censurata (sentenze n. 217 del 2018 e n. 85 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento della società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*



N. 207

Ordinanza 23 maggio - 25 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Acquisto di cose di sospetta provenienza - Ammenda massima edittale.

– Codice penale, art. 712.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 712 del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Busto Arsizio, nel procedimento penale a carico di R. M., con ordinanza del 9 aprile 2018, iscritta al n. 146 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Busto Arsizio, con ordinanza del 9 aprile 2018, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 712 del codice penale, «nella parte in cui non è previsto il massimo edittale ovvero non è prevista l'ammenda non superiore a 516 euro»;

che il rimettente premette di essere chiamato a giudicare della responsabilità penale di R. M., imputato del reato di cui all'art. 712 cod. pen. per aver incautamente acquistato un telefono cellulare proveniente da reato di furto;

che lo stesso giudice *a quo* riferisce che, prima dell'apertura del dibattimento, l'imputato ha chiesto di essere ammesso all'oblazione ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen., documentando di aver risarcito la persona offesa;

che, ad avviso del rimettente, nella specie ricorrerebbero tutti i presupposti per accogliere la domanda di oblazione;

che il difensore ha chiesto di determinare la somma da versare a titolo di oblazione in 250 euro, pari alla metà dell'ammenda irrogabile in concreto, e che su tale quantificazione il pubblico ministero ha espresso parere favorevole;

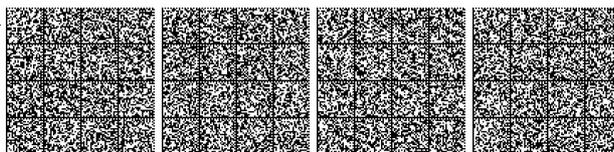
che, peraltro, l'art. 162-*bis* cod. pen. indica la somma da versare nella metà del massimo edittale della ammenda stabilita della legge per la contravvenzione commessa, e non già nella metà dell'ammenda determinata in concreto dal giudice;

che, non prevedendo l'art. 712 cod. pen. un'ammenda massima, quest'ultima deve essere determinata, ai sensi dell'art. 26 cod. pen., in 10.000 euro;

che, pertanto, la somma da versare in caso di oblazione sarebbe pari a 5.000 euro;

che, tuttavia, il giudice *a quo* dubita della compatibilità con gli artt. 3 e 27 Cost. della pena massima di 10.000 euro prevista per la contravvenzione in parola;

che, infatti, tale trattamento sanzionatorio sarebbe «ingiustificatamente gravoso se raffrontato a quello previsto, da un lato, dalla più grave fattispecie di ricettazione di cui all'art. 648 c.p. (che è un delitto e presuppone il dolo in merito alla provenienza delittuosa della *res*), punita nell'ipotesi base con la multa fino a 10.329 euro e nell'ipotesi attenuata [con la multa] fino a 516 euro», e dall'altro a quello previsto dalle altre contravvenzioni di cui al Libro Terzo, Titolo I, Capo I, Sezione III del codice penale, fatta esclusione per quelle attinenti alle armi, che concernono la prevenzione dei delitti contro la vita e l'incolumità individuale;



che il giudice *a quo* sottolinea come, in particolare, l'art. 709 cod. pen. (Omessa denuncia di cose provenienti da delitto) preveda anch'esso, nel massimo, una pena pecuniaria di 516 euro;

che, ad avviso del rimettente, la severità della pena edittale per la contravvenzione di cui all'art. 712 cod. pen. sarebbe altresì in contrasto con il principio della necessaria funzione rieducativa della pena, la quale sarebbe «incompatibile con un rigore sanzionatorio ingiustificato ed incoerente»;

che le questioni sollevate sarebbero rilevanti nel giudizio *a quo*, «perché la difesa ha chiesto di poter obviare la contravvenzione mediante versamento di una somma inferiore a quella di legge ed adeguata rispetto al fatto commesso, quantificabile in 250 euro, e, pertanto, col versamento di tale somma egli beneficerebbe della causa estintiva del reato di cui all'art. 162 bis c.p.»;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni predette siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità proposte deriverebbe dal carattere ancipite della formulazione del *petitum*;

che le questioni di costituzionalità sarebbero, infatti, state prospettate in termini alternativi, investendo l'art. 712 cod. pen. sia nella parte in cui tale disposizione non prevede il massimo edittale della pena pecuniaria, sia nella parte in cui la disposizione censurata non prevede la pena dell'ammenda in misura non superiore ad euro 516, senza indicare la soluzione prioritariamente imposta dalla Costituzione (è citata l'ordinanza n. 221 del 2017 di questa Corte);

che, ad ogni modo, le questioni proposte dovrebbero essere dichiarate infondate;

che la cornice edittale della fattispecie di reato di cui all'art. 712 cod. pen. - prevedendo, in via alternativa, la pena dell'arresto fino a sei mesi, ovvero l'ammenda non inferiore a 10 euro - consentirebbe «una modulazione talmente ampia della pena da irrogare nel caso concreto da escludere che si possa nutrire la benché minima perplessità circa la sua compatibilità con il principio della finalità rieducativa della pena, enunciato dall'art. 27 della Costituzione»;

che, inoltre, tale cornice edittale non potrebbe essere plausibilmente posta a raffronto, al fine di argomentarne la incostituzionalità per violazione dell'art. 3 Cost., con quella prevista per il delitto di ricettazione, in ragione della diversità delle pene in comparazione (arresto ed ammenda nel primo caso, reclusione e multa nel secondo), nonché della circostanza che l'art. 648 cod. pen. prevede pene congiunte, laddove l'art. 712 cod. pen. contempla pene alternative;

che altrettanto inconferente sarebbe il raffronto tra la disposizione censurata ed il reato di omessa denuncia di cose provenienti da delitto di cui all'art. 709 cod. pen., in quanto non corredato di alcuna argomentazione a sostegno dell'asserita analogia tra le due fattispecie;

che le censure formulate nella ordinanza di rimessione, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, avrebbero ad oggetto l'esercizio della discrezionalità politica del Parlamento in materia di determinazione del trattamento sanzionatorio dei reati, la quale sarebbe censurabile dalla Corte costituzionale solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio;

che, con memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito le proprie conclusioni, rilevando che né l'art. 648 cod. pen. né l'art. 709 cod. pen. possono essere utilizzati come *tertium comparationis* per argomentare l'incostituzionalità dell'art. 712 cod. pen., trattandosi di disposizioni entrambe disomogenee rispetto a quella censurata.

Considerato che il Tribunale ordinario di Busto Arsizio dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 712 del codice penale (Acquisto di cose di sospetta provenienza), «nella parte in cui non è previsto il massimo edittale ovvero non è prevista l'ammenda non superiore a 516 euro»;

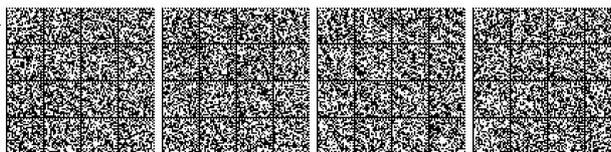
che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni proposte in quanto formulate in termini ancipiti;

che tale eccezione è infondata;

che il *petitum* dell'ordinanza di rimessione, pur se formulato in termini apparentemente alternativi, va ragionevolmente inteso come volto a censurare la mancata previsione del massimo edittale in 516 euro di ammenda, dovendo leggersi la congiunzione «ovvero» in senso esplicativo, come sinonimo di «cioè», «ossia»;

che, nel merito, le questioni proposte sono però manifestamente infondate;

che, secondo il costante orientamento di questa Corte, la determinazione del trattamento sanzionatorio per i fatti previsti come reato è riservata alla discrezionalità del legislatore, entro il limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative: limite che è superato allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, «come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione» (sentenza n. 68 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 161 del 2009 e n. 324 del 2008);



che il rimettente indica, in particolare, due *tertium comparationis* - rappresentati dal delitto di ricettazione (art. 648 cod. pen.) e dalla contravvenzione di omessa denuncia di cose provenienti da delitto (art. 709 cod. pen.) - dai quali dovrebbe evincersi la manifesta sproporzione del trattamento sanzionatorio previsto per la contravvenzione di cui all'art. 712 cod. pen., che viene in considerazione nel giudizio *a quo*;

che, tuttavia, la cornice edittale del delitto di ricettazione - indubbiamente più grave rispetto alla contravvenzione di cui all'art. 712 cod. pen. - è strutturalmente diversa da quella della disposizione censurata, in quanto il delitto di cui all'art. 648 cod. pen. è sanzionato con la pena cumulativa della reclusione e della ammenda («con la reclusione da due ad otto anni e con la multa da euro 516 a euro 10.329»), anche nella ipotesi attenuata del fatto di particolare tenuità («[I]a pena è della reclusione sino a sei anni e della multa sino a euro 516»), e non già con la previsione alternativa dell'arresto e dell'ammenda, come previsto dall'art. 712 cod. pen. («con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda non inferiore a euro 10»);

che, parimenti, strutturalmente inidonea a fungere nella specie da *tertium comparationis* risulta la cornice edittale del reato di omessa denuncia di cose provenienti da delitto di cui all'art. 709 cod. pen., punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a euro 516;

che tale contravvenzione è, infatti, integrata da chi in buona fede abbia acquistato cose delittuose, della cui provenienza il detentore sia venuto successivamente a conoscenza, e ometta di avvisare l'autorità, allo scopo di impedire la connivenza del detentore stesso con il reo;

che pertanto, nel disegno sistematico del legislatore penale, la contravvenzione di omessa denuncia di cose provenienti da delitto, postulando un acquisto in buona fede («senza conoscerne la provenienza») di denaro o di cose provenienti da delitto, è concepita come ipotesi alternativa e meno grave rispetto a quella dell'incauto acquisto, che invece presuppone l'acquisto di cose che appaiano di sospetta provenienza criminosa già al momento dell'acquisto;

che parimenti insussistente è la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., peraltro prospettata nella ordinanza di rimessione in termini meramente apodittici;

che, infatti, come ha rilevato l'Avvocatura generale dello Stato, la cornice edittale prevista per il reato di incauto acquisto, che prevede l'arresto sino a sei mesi ovvero l'ammenda non inferiore a 10 euro, consente un'ampia modulazione della pena da irrogare nel caso concreto, proprio al fine di garantirne l'individualizzazione, anche tenendo conto del valore del bene acquistato, assicurando così al giudice la possibilità di irrogare una pena proporzionata al disvalore del fatto, e di consentire il pieno rispetto del principio della finalità rieducativa della pena.

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 infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 712 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Busto Arsizio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 208

Sentenza 3 - 26 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Divieto di condono di interventi di ristrutturazione edilizia che comportino un aumento delle unità immobiliari - Eccezione al divieto per il caso di unità immobiliari ottenute in edifici residenziali bifamiliari o monofamiliari attraverso il recupero dei sottotetti.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), art. 34, comma 2, lettera *a*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), promosso dal Consiglio di Stato, nel procedimento vertente tra Libera Belletti e il Comune di Cesena, con sentenza non definitiva del 31 luglio 2018, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44 prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione del Comune di Cesena nonché l'atto di intervento della Regione Emilia-Romagna;

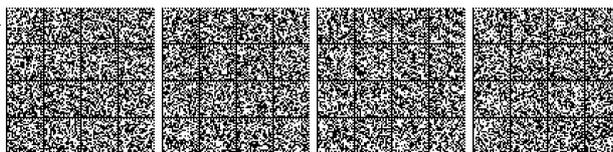
udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Benedetto Ghezzi per il Comune di Cesena e Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1.- Il Consiglio di Stato, VI sezione, con sentenza non definitiva del 31 luglio 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Il rimettente premette in fatto di essere stato adito in appello avverso la sentenza con cui il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna aveva respinto il ricorso proposto per ottenere l'annullamento del provvedimento del Comune di Cesena di rigetto della domanda di condono edilizio, presentata il 10 novembre 2003, ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la



correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, in relazione a un intervento di «ristrutturazione edilizia consistente nella costruzione di un solaio intermedio in una porzione di attrezzatura agricola (...), con conseguente creazione di due unità abitative, una per piano, e realizzazione di un piano interrato», nonché per ottenere l'annullamento dell'ordinanza comunale (n. 20/527/EA/ac del 15 luglio 2009, notificata il 29 luglio 2009), con cui alla ricorrente era stata ordinata «la demolizione delle opere abusive e il ripristino dei luoghi allo stato autorizzato ripristinando l'uso del manufatto a servizio agricolo, attraverso altresì: la demolizione del solaio intermedio; la demolizione della scala; l'eliminazione della porzione in ampliamento (piano interrato)» entro il termine di novanta giorni dalla notificazione, con richiamo del provvedimento di diniego del condono.

Il Consiglio di Stato ricorda che, avverso la sentenza del TAR per l'Emilia-Romagna, la ricorrente aveva dedotto i seguenti motivi: *a)* l'erronea interpretazione dell'art. 32, comma 3, del d.l. n. 269 del 2003, che non attribuirebbe alle Regioni la potestà di definire le condizioni sostanziali di ammissibilità della sanatoria, che, invece, secondo la normativa statale, applicabile alla fattispecie in esame, sarebbero tutte soddisfatte; *b)* l'erronea reiezione della censura di eccesso di potere per travisamento dei fatti, con riferimento al preteso ampliamento della volumetria dell'immobile per effetto della realizzazione del piano interrato; *c)* l'erronea reiezione delle censure dedotte con i motivi aggiunti, con particolare riferimento all'erronea affermazione dell'aumento del carico urbanistico.

Il collegio rimettente precisa che il provvedimento di diniego del condono edilizio e la conseguente ordinanza di demolizione delle opere abusive troverebbero il loro fondamento in due «presupposti normativi», costituiti, rispettivamente, dall'art. 33, comma 3, lettera *b)*, della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2004, con riguardo al preteso ampliamento della cubatura superiore ai 100 metri cubi per effetto della realizzazione del piano interrato; e dall'art. 34, comma 2, lettera *a)*, della medesima legge regionale n. 23 del 2004, con riguardo alla realizzazione di due unità abitative mediante la costruzione di un solaio intermedio.

Tuttavia, mentre le censure devolute in appello relative alla prima parte del provvedimento impugnato sono state accolte (per l'insussistenza del presupposto di fatto della realizzazione della nuova volumetria, eccedente la misura massima consentita di 100 metri cubi, asseritamente realizzata nel piano interrato), con conseguente annullamento del provvedimento impugnato *in parte qua*, per la definizione delle censure rivolte avverso la restante parte della motivazione del diniego di condono il Consiglio di Stato ritiene necessaria la rimessione alla Corte costituzionale dell'art. 34, comma 2, lettera *a)*, della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2004.

Il rimettente ritiene, anzitutto, prive di fondamento le censure sollevate sulla base della pretesa applicabilità, alla fattispecie in esame, della disciplina statale in materia di condono straordinario ex art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, anziché della disciplina regionale di cui agli artt. 26 e seguenti della legge regionale n. 23 del 2004, dato che, a seguito della sentenza di questa Corte n. 196 del 2004, la stessa normativa statale (art. 32 del d.l. n. 269 del 2003) stabilisce che è la legge regionale a determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'allegato 1, nonché eventualmente limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nel decreto legge citato. Proprio in attuazione di tali previsioni - precisa il Consiglio di Stato - la Regione Emilia-Romagna ha adottato la disciplina del condono e disposto che essa trovi applicazione anche alle domande di condono già presentate ai sensi del d.l. n. 269 del 2003.

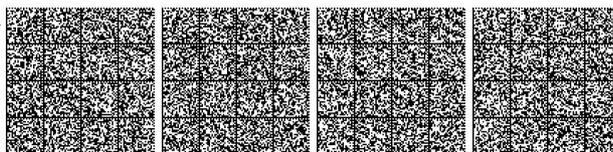
Pertanto, il Collegio rimettente ritiene che alla fattispecie sub iudice debba applicarsi l'art. 34, comma 2, lettera *a)*, della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2004 e non la normativa statale.

Tuttavia, il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale della citata disposizione regionale in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost. e solleva d'ufficio, ex art. 23, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la relativa questione.

Innanzitutto, il collegio afferma che la questione è senz'altro rilevante, dato che sono poste, con i motivi di appello devoluti al presente grado, questioni che non possono essere decise indipendentemente dall'applicazione della citata disposizione regionale posta dall'amministrazione comunale a fondamento del provvedimento di diniego dell'istanza di condono.

In punto di non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato ritiene che la scelta operata dal legislatore regionale di limitare la sanatoria di interventi edilizi, comportanti un aumento delle unità immobiliari ubicate in edifici residenziali bi-familiari o mono-familiari, alle unità recuperate dalla trasformazione abitativa solo dei sottotetti e non anche di altri spazi interni, a «organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria», sia arbitraria e ingiustificata, considerata la sostanziale omogeneità delle situazioni messe a confronto, sia sotto il profilo dell'incidenza sul carico urbanistico, sia sotto il profilo del risparmio di aree edificabili, costituenti notoriamente una risorsa scarsa.

Pertanto, solleva questione di legittimità costituzionale della citata disposizione regionale in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.



2.- Nel giudizio si è costituito il Comune di Cesena, parte del giudizio *a quo*, che ha chiesto di dichiarare inammissibile e comunque infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato.

Anche la Regione Emilia-Romagna, che è intervenuta nel giudizio, ha rivolto alla Corte costituzionale le medesime richieste.

In linea preliminare, la questione sarebbe inammissibile anzitutto per difetto di rilevanza.

Sia il Comune che la Regione sottolineano che le censure proposte dalla appellante attenevano alla pretesa applicabilità alla fattispecie in esame della legge statale vigente al momento della domanda di condono, che non avrebbe precluso la sanatoria di abusi consistenti nella realizzazione di nuove unità abitative.

In nessun grado e fase del giudizio sarebbe stata proposta l'eccezione relativa al recupero ai fini abitativi dei sottotetti e, pertanto, la norma regionale relativa sarebbe del tutto estranea e ininfluyente rispetto alla decisione del giudice adito.

La questione sarebbe inammissibile, per entrambi gli enti territoriali, anche sotto un altro profilo.

Con essa, infatti, il rimettente chiederebbe alla Corte una pronuncia additiva senza tuttavia indicare il contenuto dell'addizione. Si tratterebbe di una richiesta generica e imprecisa, che non consentirebbe di delimitare quanto ammesso e quanto non ammesso, generando incertezza del diritto e futuro contenzioso.

Nel merito la questione sarebbe priva di fondamento. La differenza di trattamento tra il recupero dei sottotetti e la libera suddivisione degli spazi interni dell'edificio sarebbe pienamente giustificata, da un lato, dalla oggettiva differenza di rilievo urbanistico tra le due ipotesi, dall'altro dalla diversa natura e gravità dell'illecito originariamente posto in essere.

Mentre il condono dei sottotetti corrisponderebbe in modo ragionevole alla finalità di risparmio del suolo, la legittimazione *ex post* di qualunque tipo di intervento atto a moltiplicare le unità immobiliari sarebbe un avallo postumo a ogni forma di edilizia abusiva senza alcuna prevedibilità circa il livello di incisione sul carico urbanistico.

3.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

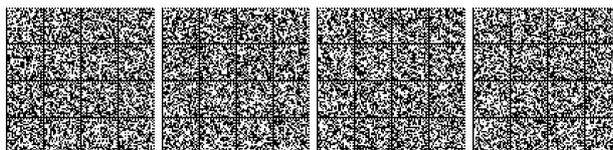
Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, con sentenza non definitiva del 31 luglio 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dell'art. 34, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), adottata in applicazione della normativa statale che ha introdotto il cosiddetto "terzo condono" edilizio.

In particolare, il Collegio rimettente ritiene che la citata disposizione regionale detti una disciplina arbitraria e ingiustificata, nella parte in cui limita le eccezioni al divieto di condono di interventi di ristrutturazione edilizia, che comportino un aumento delle unità immobiliari, all'ipotesi delle sole unità immobiliari «ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari». Tale eccezione dovrebbe essere estesa - secondo il rimettente - all'ipotesi in cui le unità immobiliari nuove siano prodotte per effetto della trasformazione abitativa anche di altri spazi interni «ad organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria», in considerazione della ritenuta sostanziale omogeneità delle situazioni messe a confronto, sia sotto il profilo dell'incidenza sul carico urbanistico, sia sotto il profilo del risparmio di aree edificabili.

2.- In linea preliminare, si deve rilevare che non influisce sulla rituale instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale la circostanza che la questione sia stata sollevata dal Consiglio di Stato con una sentenza non definitiva, con cui, contemporaneamente, ha accolto, con "sentenza parziale", uno dei motivi di appello, con conseguente annullamento *in parte qua* del provvedimento impugnato, e, con "contestuale ordinanza di rimessione", ha ritenuto la decisione dei restanti motivi condizionata alla previa proposizione della questione di costituzionalità.

Il provvedimento adottato ha caratteristiche peculiari, poiché alla sentenza non definitiva si affianca un'ordinanza di rimessione, quest'ultima in relazione ai motivi di ricorso non decisi. La forma prescelta non è tale da incidere sull'autonomia di ciascun provvedimento e sulla idoneità dell'ordinanza a instaurare validamente il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Il giudice *a quo* ha, infatti, disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo a questa Corte, nel rispetto dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (sentenze n. 86 del 2017, n. 94 del 2009; e, in casi simili, sentenza n. 452 del 1997; ordinanza n. 153 del 2002).



3.- Ancora in via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità, proposta sia dal Comune di Cesena che dalla Regione Emilia-Romagna, per difetto di rilevanza della questione.

Il dubbio di legittimità costituzionale riguarderebbe, infatti, una norma regionale del tutto estranea al giudizio *a quo* e quindi influente rispetto alla decisione del giudice adito. Ciò deriverebbe dalla circostanza che le censure proposte dall'appellante, attenendo all'erronea interpretazione dell'art. 32, comma 3, del d.l. n. 269 del 2003 come convertito, e alla conseguente pretesa inapplicabilità della legge regionale, in favore della normativa statale, non preclusiva della sanatoria di abusi consistenti nella realizzazione di nuove unità abitative, non implicherebbero l'applicazione della norma regionale di cui all'art. 34, comma 2, lettera *a*), della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2004, là dove individua come unica eccezione al divieto di condono di interventi di ristrutturazione edilizia che diano forma a nuove unità immobiliari quella inerente a unità immobiliari «ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari».

3.1.- L'eccezione è priva di fondamento.

Di recente questa Corte ha ribadito che «nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il giudice *a quo* deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 71 del 2015)» (sentenza n. 122 del 2019).

Nella specie, non risulta *ictu oculi* priva di fondamento e quindi implausibile la motivazione svolta dal giudice rimettente in punto di rilevanza.

Quest'ultimo, infatti, dopo aver esposto le ragioni per cui ritiene infondati i profili di censura inerenti alla pretesa applicabilità alla fattispecie sub iudice della disciplina statale di cui al decreto-legge n. 269 del 2003, afferma di dover applicare la previsione di cui all'art. 34, comma 2, lettera *a*), della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2004, «addotta dall'amministrazione comunale quale seconda, autonoma ragione di diniego» del condono. Di conseguenza argomenta che le questioni che si pongono alla sua valutazione per effetto dei «motivi d'appello devoluti al presente grado [...] non possono essere decise indipendentemente dall'applicazione della citata disposizione di legge regionale, posta dall'amministrazione comunale a fondamento del provvedimento di diniego dell'istanza di condono».

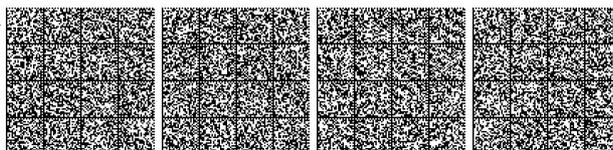
In effetti l'art. 34, comma 2, lettera *a*), della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2004, là dove vieta il rilascio del titolo in sanatoria per gli interventi di ristrutturazione edilizia (conformi alla legislazione urbanistica ma che contrastino con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003), che «comportino aumento delle unità immobiliari», fatta eccezione solo per quelle «ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari», contribuisce a definire i limiti di applicabilità del divieto, posto a fondamento della parte impugnata del provvedimento di rigetto dell'istanza di condono. È, pertanto, evidente che l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato inciderebbe sull'esito del giudizio principale.

4.- Sia la Regione Emilia-Romagna sia il Comune di Cesena propongono un'ulteriore eccezione di inammissibilità della questione sollevata, sull'assunto che il rimettente chiederebbe a questa Corte una pronuncia additiva senza, tuttavia, indicare il contenuto dell'addizione. Si tratterebbe di una richiesta generica e imprecisa, che non consentirebbe di delimitare quanto ammesso e quanto non ammesso, generando incertezza del diritto e futuro contenzioso.

4.1.- Anche tale eccezione non è fondata.

Dal tenore complessivo della motivazione dell'ordinanza di rimessione emerge con sufficiente chiarezza che l'art. 34, comma 2, lettera *a*), della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2004 è censurato nella parte in cui non contempla, accanto all'eccezione al divieto di condono di interventi di ristrutturazione edilizia, che comportino aumento delle unità immobiliari per effetto del recupero dei sottotetti a fini abitativi, anche quella degli interventi di ristrutturazione che determinino un aumento delle unità immobiliari risultanti dalla trasformazione abitativa di altri spazi interni diversi dai sottotetti, «ad organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria». Secondo il rimettente, considerata la sostanziale omogeneità delle situazioni messe a raffronto, sia sotto il profilo dell'incidenza sul carico urbanistico, sia sotto il profilo del risparmio di aree edificabili, la limitazione delle eccezioni al divieto di condono posto dal citato art. 34 alle sole ipotesi inerenti alla creazione di nuove unità abitative risultanti dal recupero dei sottotetti e non anche di altri spazi interni, che non alterino volume e sagoma dell'immobile, sarebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza e parità di trattamento. In tal modo, finirebbero per essere trattate diversamente ipotesi del tutto assimilabili.

Il *petitum* è, quindi, «ben chiaro, mentre solo la sua indeterminatezza o ambiguità comporterebbero l'inammissibilità della questione (ex pluribus, sentenza n. 32 del 2016; ordinanze n. 227 e n. 177 del 2016 e n. 269 del 2015)» (sentenza n. 180 del 2018).



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

La norma censurata è contenuta nella legge regionale n. 23 del 2004, con cui la Regione Emilia-Romagna è intervenuta a dare attuazione a quanto previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, convertito, con modifiche, nella legge n. 326 del 2003.

Quest'ultimo, che ha introdotto «la previsione e la disciplina di un nuovo condono edilizio esteso all'intero territorio nazionale, di carattere temporaneo ed eccezionale», ha subito, per effetto della sentenza n. 196 del 2004 di questa Corte, «una radicale modificazione, soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili» (sentenza n. 49 del 2006).

In particolare, si è riconosciuto che il ruolo del legislatore regionale, «specificativo - all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale - delle norme in tema di condono, contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono - per loro natura - i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi» (sentenza n. 49 del 2006).

È per questo che la legislazione regionale è chiamata a determinare le condizioni e le modalità per la sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio (di cui all'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003), nonché l'eventuale individuazione di limiti volumetrici inferiori a quelli indicati dalla normativa statale (in specie dal comma 26 del citato art. 32 del d.l. n. 269 del 2003), con riguardo agli interventi edilizi abusivi condonabili.

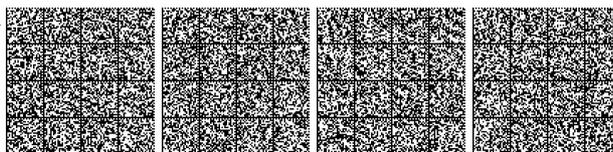
Per dare attuazione a tali indicazioni, la Regione Emilia-Romagna ha provveduto, con l'art. 34, a identificare tassativamente le condizioni per la sanatoria di interventi di ristrutturazione edilizia «conformi alla legislazione urbanistica ma che contrastino con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003» (comma 2) e quindi abusivi. Fra tali condizioni ha espressamente indicato, alla lettera *a*), la necessità che simili interventi non comportino aumenti delle unità immobiliari, «fatte salve quelle ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari».

La previsione di quest'ultima eccezione riflette un orientamento già espresso nella precedente legge della Regione Emilia-Romagna 6 aprile 1998, n. 11 (Recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti), volto a promuovere tale recupero in vista dell'obiettivo di «contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti» (art. 1), peraltro «nel rispetto delle caratteristiche tipologiche e morfologiche degli immobili e delle prescrizioni igienico-sanitarie riguardanti le condizioni di agibilità». In questa linea il legislatore regionale ha, per maggiore chiarezza, in seguito esplicitato il concetto di «volumi esistenti», precisando che per «sottotetto si intende lo spazio compreso tra l'intradosso della copertura non piana dell'edificio e l'estradosso del solaio del piano sottostante» (comma 2 del citato art. 1, inserito dall'art. 1, comma 1, della legge regionale 30 maggio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 "Recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti"»). Il che esclude ogni intervento diverso dalla mera nuova destinazione a fini abitativi del sottotetto preesistente.

La peculiarità della fattispecie del recupero dei sottotetti a fini abitativi è stata, d'altronde, già sottolineata da questa Corte che, chiamata a scrutinare norme regionali volte a consentire il recupero a fini abitativi di quelli già esistenti, anche ove realizzati in contrasto con gli strumenti urbanistici comunali, le ha ritenute legittime, sul piano costituzionale, a condizione che fossero rispettati tutti i limiti fissati dal legislatore statale in tema di distanze, tutela del paesaggio, igiene e salubrità (sentenze n. 282 e n. 11 del 2016).

In particolare, con riguardo a norme regionali analoghe a quella posta dalla legge regionale ora in esame, anche la giurisprudenza amministrativa si è più volte pronunciata, rilevando come «non una qualsiasi parte di edificio immediatamente inferiore al tetto può ritenersi un "sottotetto" sfruttabile ai fini abitativi, ma solo quella parte che, a seconda dell'altezza, della praticabilità del solaio, delle modalità di accesso, dell'esistenza o meno di finestre e di vani interni, integra un volume già di per sé utilizzabile, praticabile ed accessibile, quantomeno come deposito o soffitta» (Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, sentenza 19 gennaio 2017, n. 20). Pertanto, «presupposto per il recupero abitativo dei sottotetti è che sia identificabile come già esistente un volume sottotetto passibile di recupero, ovvero di riutilizzo a fini abitativi, in quanto avente caratteristiche dimensionali (altezza, volume e superficie) e funzionali (utilizzabile), tali da risultare già praticabile ed abitabile» (Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, sentenza 19 gennaio 2017, n. 20; così anche Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, sentenza 2 aprile 2010, n. 970).

Alla luce di tali indicazioni emerge che l'intento del legislatore regionale è solo quello di consentire l'utilizzo, a fini abitativi, di uno spazio, il sottotetto, già esistente, la cui destinazione abitativa determina la "riconversione" del medesimo in una unità immobiliare, in vista, come si è già ricordato, di «contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti» (art. 1 della legge reg. n. 11 del 1998).



Appare, pertanto, evidente la non comparabilità di tale fattispecie con quella oggetto del giudizio principale - cui il rimettente chiede di estendere la sanatoria - che non contempla il riutilizzo di uno spazio preesistente “trasformato” in unità abitativa, ma la creazione, mediante la realizzazione di un solaio all’interno di un’attrezzaia agricola, di due nuove unità immobiliari.

Né si può instaurare una corretta comparazione con generiche ipotesi di trasformazione a fini abitativi di «spazi interni diversi dai sottotetti», «ad organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria», ipotesi che non escludono la creazione di più spazi mediante la frammentazione dello spazio interno originario, con conseguente moltiplicazione delle unità immobiliari.

A una tale conclusione si perviene anche senza voler considerare la differente incidenza dei richiamati interventi in termini di “carico urbanistico” e cioè di «fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d’uso» (così nell’Allegato A all’Intesa, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l’adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all’articolo 4, comma 1-*sexies* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380). Quest’ultima valutazione, anche in caso di non incremento di volume o di superficie utile, impone comunque «scelte di tipo qualitativo circa il livello sostenibile di popolazione insediabile o di offerta ricettiva compatibile» con un certo tessuto abitativo (Cons. Stato, sezione quarta, sentenza 13 novembre 2018, n. 6403), scelte che non possono non spettare agli enti territoriali competenti.

Inoltre, la norma censurata, come si è visto, è norma “eccezionale” rispetto al divieto generale di condono degli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino un aumento delle unità immobiliari. Proprio in considerazione di tale eccezionalità essa «non può essere assunta come utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza, da parte del legislatore, del principio di eguaglianza» (sentenza n. 298 del 1994 e più recentemente sentenza n. 20 del 2018). È risalente - e tuttavia sempre incisivo - l’orientamento di questa Corte da cui si ricava che, «in presenza di norme generali e di norme derogatorie, in tanto può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in quanto si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime, siano in contrasto con tale principio; viceversa, quando si adotti come *tertium comparationis* la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l’estensione ad altri casi di quest’ultima (cfr. ord. n. 666 del 1988, ord. n. 582 del 1988, sent. n. 383 del 1992)» (sentenza n. 298 del 1994).

Le ragioni fin qui enunciate conducono a ritenere priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 34, comma 2, lettera a), della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell’attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all’articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), sollevata, in riferimento all’art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, con l’atto indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

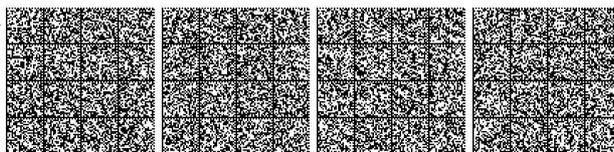
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 209

Ordinanza 2 - 26 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamento degli investimenti e sviluppo infrastrutturale del Paese - Proroga di termini.

- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) - convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108 - art. 13, commi 02, 03 e 04.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03 e 04 del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, promosso dalla Regione Emilia-Romagna con ricorso notificato il 19 novembre 2018, depositato in cancelleria il 23 novembre 2018, iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 2 luglio 2019 il Presidente Giorgio Lattanzi, il quale, sentito il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera, dispone sia omessa la relazione;

uditi l'avvocato Carlo Albinì per la Regione Emilia-Romagna, nonché l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ricorso depositato il 23 novembre 2018 (r. r. n. 78 del 2018), la Regione Emilia-Romagna ha impugnato l'art. 13, commi 02, 03 e 04, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, 81, 97, primo e secondo comma, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo, secondo, quarto, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, e 136 della Costituzione, e agli artt. 5, comma 2, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e agli artt. 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione);

che le norme impugnate dispongono il differimento all'anno 2020 dell'efficacia delle convenzioni per l'attuazione del «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia» di cui all'art. 1, comma 974, della legge 28 dicembre 2015,



n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», con il conseguente obbligo per le amministrazioni interessate di rimodulare i relativi impegni di spesa, e destinano gli effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto derivanti da tale sospensione ad un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, «da utilizzare per favorire gli investimenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti»;

che ad avviso della Regione Emilia-Romagna tali norme sarebbero disomogenee rispetto al contenuto del decreto-legge che le contiene, contrasterebbero con l'art. 3 Cost. in quanto intrinsecamente irragionevoli e lesive del legittimo affidamento delle amministrazioni interessate, recherebbero pregiudizio all'autonomia finanziaria ed amministrativa degli enti beneficiari del programma di intervento ed eluderebbero le regole di copertura delle spese e di veridicità dei bilanci;

che, con atto depositato il 31 dicembre 2018, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha dedotto l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso, evidenziando, fra l'altro, che successivamente al deposito aveva avuto luogo la Conferenza unificata, nel cui ambito, in data 18 ottobre 2018, era stato concluso un accordo concernente il menzionato «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia»; tale accordo era poi stato integralmente recepito dall'art. 1, commi da 913 a 916, 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), ove era disposto, fra l'altro, il ripristino dell'efficacia delle convenzioni stipulate nell'ambito di detto programma, ancorché limitatamente «al rimborso delle spese sostenute e certificate dagli enti beneficiari in base al cronoprogramma», ed il conseguente utilizzo, al riguardo, del residuo dei fondi originariamente istituiti a tale scopo;

che con atto depositato il 2 luglio 2019 la Regione Emilia-Romagna ha rinunciato al ricorso, su conforme delibera della Giunta regionale;

che con atto depositato in udienza pubblica il 2 luglio 2019 il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato la rinuncia, su conforme delibera del Consiglio dei ministri.

Considerato che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia all'impugnazione della parte ricorrente, accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 65 e n. 49 del 2017, n. 264, n. 171, n. 62 e n. 6 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

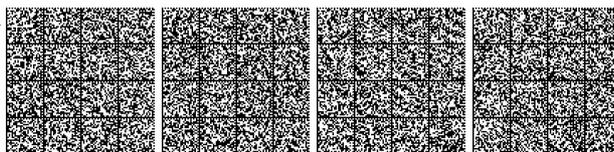
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 210

Ordinanza 2 - 26 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamento degli investimenti e sviluppo infrastrutturale del Paese - Proroga di termini.

- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) - convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108 - art. 13, commi 02, 03 e 04.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03 e 04 del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, promosso dalla Regione Marche con ricorso notificato il 20-23 novembre 2018, depositato in cancelleria il 27 novembre 2018, iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 2 luglio 2019 il Presidente Giorgio Lattanzi, il quale, sentito il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera, dispone sia omessa la relazione;

uditi l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche, nonché l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ricorso depositato il 27 novembre 2018 (r. r. n. 79 del 2018), la Regione Marche ha impugnato l'art. 13, commi 02, 03 e 04, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito con modificazioni nella legge 21 settembre 2018, n. 108, in riferimento agli artt. 3, 5, 11, 81, primo comma, 97, secondo comma, 114, 117, primo e terzo comma, 118, primo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione;

che le norme impuginate dispongono il differimento all'anno 2020 dell'efficacia delle convenzioni per l'attuazione del «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia» di cui all'art. 1, comma 974, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», con il conseguente obbligo per le amministrazioni interessate di rimodulare i relativi impegni di spesa, e



destinano gli effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto derivanti da tale sospensione ad un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, «da utilizzare per favorire gli investimenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti»;

che ad avviso della Regione Marche tali norme violerebbero l'autonomia finanziaria ed amministrativa dei Comuni e si porrebbero in contrasto con i principi di buon andamento dell'azione amministrativa e di equilibrio di bilancio; si tratterebbe, inoltre, di disposizioni invasive della competenza legislativa regionale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e «governo del territorio», in quanto non costituenti principi fondamentali della legislazione statale in tali materie;

che con atto depositato il 31 dicembre 2018 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha dedotto l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso, evidenziando, fra l'altro, che successivamente al deposito aveva avuto luogo la Conferenza unificata, nel cui ambito, in data 18 ottobre 2018, era stato concluso un accordo concernente il menzionato «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia»; tale accordo era poi stato integralmente recepito dall'art. 1, commi da 913 a 916, 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), ove era disposto, fra l'altro, il ripristino dell'efficacia delle convenzioni stipulate nell'ambito di detto programma, ancorché limitatamente «al rimborso delle spese sostenute e certificate dagli enti beneficiari in base al cronoprogramma», ed il conseguente utilizzo, al riguardo, del residuo dei fondi originariamente istituiti a tale scopo;

che con atto depositato il 2 luglio 2019 la Regione Marche, su conforme delibera della Giunta regionale, ha rinunciato al ricorso;

che con atto depositato in udienza pubblica il 2 luglio 2019 il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato la rinuncia, su conforme delibera del Consiglio dei ministri.

Considerato che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia all'impugnazione della parte ricorrente, accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 65 e n. 49 del 2017, n. 264, n. 171, n. 62 e n. 6 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

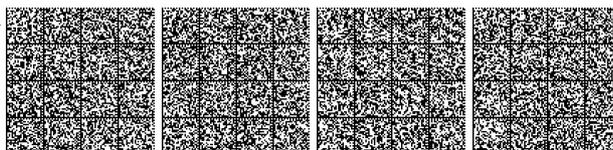
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 211

Ordinanza 2 - 26 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamento degli investimenti e sviluppo infrastrutturale del Paese - Proroga di termini.

- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) - convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108 - art. 13, commi 02, 03 e 04.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03 e 04 del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, promosso dalla Regione Siciliana con ricorso notificato il 20 novembre 2018, depositato in cancelleria il 27 novembre 2018, iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella udienza pubblica del 2 luglio 2019 il Presidente Giorgio Lattanzi, il quale, sentito il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera, dispone sia omessa la relazione;

uditi l'avvocato Marina Valli per la Regione Siciliana, nonché l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ricorso depositato il 27 novembre 2018 (r. r. n. 80 del 2018), la Regione Siciliana ha impugnato l'art. 13, commi 02, 03 e 04, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito con modificazioni nella legge 21 settembre 2018, n. 108, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 114 e 119 della Costituzione, e agli artt. 14, lettera o), e 15 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2;

che le norme impuginate dispongono il differimento all'anno 2020 dell'efficacia delle convenzioni per l'attuazione del «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia» di cui all'art. 1, comma 974, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità



2016)», con il conseguente obbligo per le amministrazioni interessate di rimodulare i relativi impegni di spesa, e destinano gli effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto derivanti da tale sospensione ad un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, «da utilizzare per favorire gli investimenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti»;

che ad avviso della Regione Siciliana tali norme violerebbero il principio dell'autonomia finanziaria dei Comuni, ribadito anche dalle invocate previsioni dello statuto reg. Siciliana, e il principio di equilibrio del bilancio; le stesse, inoltre, si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., disponendo un irragionevole differimento di stanziamenti già deliberati e ledendo il legittimo affidamento riposto dagli enti interessati nell'effettivo finanziamento del programma;

che con atto depositato il 31 dicembre 2018 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha dedotto l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso, evidenziando, fra l'altro, che successivamente al deposito aveva avuto luogo la Conferenza unificata, nel cui ambito, in data 18 ottobre 2018, era stato concluso un accordo concernente il menzionato «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia»; tale accordo era poi stato integralmente recepito dall'art. 1, commi da 913 a 916, 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), ove era disposto, fra l'altro, il ripristino dell'efficacia delle convenzioni stipulate nell'ambito di detto programma, ancorché limitatamente «al rimborso delle spese sostenute e certificate dagli enti beneficiari in base al cronoprogramma», ed il conseguente utilizzo, al riguardo, del residuo dei fondi originariamente istituiti a tale scopo;

che con atto depositato il 2 luglio 2019 la Regione Siciliana ha rinunciato al ricorso su conforme delibera della Giunta regionale;

che con atto depositato in udienza pubblica il 2 luglio 2019 il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato la rinuncia su conforme delibera del Consiglio dei ministri.

Considerato che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia all'impugnazione della parte ricorrente, accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 65 e n. 49 del 2017, n. 264, n. 171, n. 62 e n. 6 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

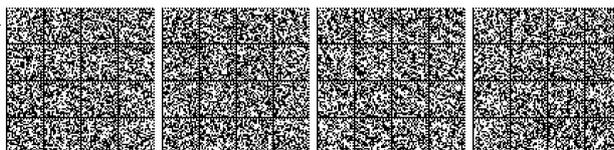
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 68

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 giugno 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Piemonte - Norme in materia di invecchiamento attivo della popolazione - Piano per l'invecchiamento attivo - Impegno civico delle persone anziane.

- Legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 17 (Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo), artt. 12, comma 2, e 14.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 97163520584), in persona del Presidente *pro tempore*, *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587) presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, fax 06-96514000, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

nei confronti della Regione Piemonte, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 9 aprile 2019, n. 17, recante «Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo», pubblicata sul BUR n. 15 dell'11 aprile 2019.

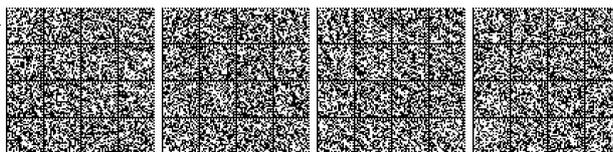
La legge della Regione Piemonte n. 17 del 9 aprile 2019, recante «Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo», presenta profili d'illegittimità costituzionale.

1) L'art. 14 della legge regionale in esame regola il procedimento per l'approvazione del Piano per l'invecchiamento attivo (PIA), che costituisce il documento programmatico per l'integrazione e il coordinamento delle varie politiche e risorse regionali relative agli interventi e servizi per favorire l'invecchiamento attivo. In particolare detto art. 14, al comma 3, prevede che tra i vari soggetti che la giunta regionale può consultare, in via preliminare, ai fini della predisposizione e della presentazione di detto piano siano ricompresi — oltre alle organizzazioni sindacali, alle Aziende sanitarie, agli enti gestori dei servizi socio assistenziali, ai Centri di servizio per il volontariato, agli uffici scolastici regionali e provinciali e alle università — «i rappresentanti delle associazioni di volontariato».

Tale disposizione regionale, contenuta nel comma 3 dell'art. 14, che limita alle sole associazioni di volontariato, nell'ambito dei vari dei vari enti che costituiscono il Terzo settore, il ruolo (sia pure consultivo) assegnato dalla norma, contrasta con l'art. 55, comma 1, del Codice del terzo settore, decreto legislativo n 117 del 2017, che dispone, in attuazione delle norme costituzionali e in particolare dell'art. 118 della Costituzione, che «le amministrazioni pubbliche... nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'art. 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore attraverso forme di co-programmazione e coprogettazione ...».

Non vi è infatti ragione per cui solo una categoria degli enti che costituiscono il Terzo settore venga coinvolta in quella che di fatto è la fase preliminare della co-programmazione del menzionato Piano, ovvero della «individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili», come è previsto dall'art. 55, comma 2, Codice del terzo settore. Infatti, limitare la partecipazione alla fase di consultazione preliminare alla presentazione del piano per l'invecchiamento, ad una sola e specifica categoria di enti del terzo settore, appare riduttivo e discriminatorio nei confronti delle altre categorie.

Pertanto laddove la normativa nazionale di settore prevede la partecipazione di tutti gli enti del terzo settore, senza limitazioni a determinate categorie, non soltanto alla fase attuativa, ma anche alla fase di co-programmazione, in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità dell'amministrazione, la disposizione contenuta nell'art. 14, comma 3, della legge in oggetto, che consente alle sole organizzazioni di volontariato la partecipazione alla fase finalizzata ad individuare i bisogni da soddisfare e gli interventi necessari alla loro attuazione, risulta priva di una specifica ragione logica o fondamento normativo, e viola i menzionati principi di sussidiarietà, cooperazione di cui all'art. 118 Cost., nonché i principi di uguaglianza e di non discriminazione di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione.



2) l'art. 12, comma 2, lettera *c*), invade la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, riservata alla legislazione statale dall'art. 117, comma 2, lettera *h*) della Costituzione, laddove, nel descrivere le «azioni» in cui può concretizzarsi «l'impegno civico delle persone anziane», fa riferimento a attività ausiliarie di «vigilanza... presso scuole e mense, musei; biblioteche, mostre, sale di ritrovo dei quartieri, aree sportive e centri sociali, sportivi, ricreativi e culturali».

Nel dettaglio, tale previsione, pur circoscrivendo a luoghi privati o tutt'al più aperti al pubblico l'espletarsi dell'impegno «civico», non specifica adeguatamente in cosa consista l'attività ausiliaria di vigilanza in esame. Infatti, la generica e non meglio precisata locuzione contenuta nel cennato art. 12 evoca lo svolgimento di attività e prevenzione e sicurezza riservate per legge alle Forze di polizia e a nulla vale l'aver premesso la qualificazione «ausiliaria» senza poi descriverne il contenuto. Ciò incide, infatti, su compiti afferenti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, suscettibili di interferire con le funzioni di polizia, atteso che la vigilanza menzionata dovrebbe essere circoscritta ad attività di ausilio e/o assistenza ai fruitori del servizio, non potendo involgere eventuali compiti di custodia dei beni o di sorveglianza sui luoghi.

Per i motivi esposti l'art. 14 e l'art. 12, comma 2, della legge regionale in esame vengono impugnati dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione; il presente ricorso viene proposto come deliberato dal Consiglio dei ministri in data 30 maggio 2019.

P.Q.M.

Si conclude pertanto affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale nei sensi sopra esposti della legge della Regione Piemonte n. 17 del 9 aprile 2019, per violazione degli articoli 2, 3, 118 e 117, comma 2, lettera h), della Costituzione.

Roma, 5 giugno 2019

L'Avvocato dello Stato: DE GIOVANNI

19C00189

N. 69

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 giugno 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Piemonte - Istituzione dell'indicatore denominato Fattore famiglia - Previsione che il Fattore famiglia trova applicazione nell'ambito delle prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa - Criteri e modalità attuative.

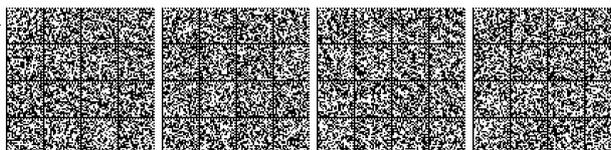
– Legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia), artt. 3, comma 1, lettera *a*), e 4.

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

Contro la Regione Piemonte, in persona del suo Presidente p.t., per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte n. 16 del 9 aprile 2019 recante: «Istituzione del fattore famiglia», relativamente agli articoli 3, comma 1 lettera *a*) e 4, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 30 maggio 2019

FATTO

In data 11 aprile 2019, è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 15/2019 la legge regionale n. 16 del 9 aprile 2019 recante: «Istituzione del fattore famiglia». La normativa dettata dagli articoli 3, comma 1 lettera *a*) e 4 della suddetta legge collide con svariati precetti costituzionali, per le seguenti ragioni in



DIRITTO

1. Violazione dell'art. 117 comma 2 lettera m) e comma 3 Cost.;

1.1. La legge regionale in epigrafe indicata istituisce, all'art. 1, il fattore famiglia, «quale specifico strumento integrativo per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione e dai soggetti aventi titolo negli ambiti di applicazione di cui all'art. 3». Più precisamente, il Fattore Famiglia è definito, al successivo art. 2, come un «... indicatore sintetico della situazione reddituale e patrimoniale che integra ogni altro indicatore, coefficiente o quoziente, comunque denominato, negli ambiti di applicazione di cui all'art. 3».

L'art. 3, comma 1, lettera a), a sua volta prevede: «Il Fattore famiglia trova applicazione, tenendo conto delle diverse modalità di erogazione delle prestazioni, nei seguenti ambiti:

a) prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa...; ...».

Tale ultima norma, nella misura in cui - con formulazione generica e non chiara, include tra gli ambiti di applicazione del Fattore Famiglia le «prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa» - si pone in contrasto con i precetti costituzionali di cui in rubrica.

Innanzitutto, essa confligge con l'art. 117, comma 2, lettera m) Cost. per violazione dei livelli essenziali di assistenza, non consentendo di evincere in quale maniera la Regione intenda utilizzare l'indicatore Fattore famiglia ai fini della determinazione dell'accesso e delle compartecipazioni alla spesa relativa alle prestazioni di carattere sanitario, e ponendosi pertanto in contrasto con la normativa statale di riferimento che - nello stabilire la compartecipazione per l'assistenza specialistica ambulatoriale - non prevede la possibilità di rimodulazione in base alla situazione economica dell'assistito.

La norma realizza inoltre, sempre attraverso la previsione di cui all'art. 3 comma 1 lettera a), la violazione dei principi fondamentali dettati dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, in violazione dell'art. 117, comma 3, Cost..

1.2. Premesso che l'accesso alle prestazioni sanitarie deve essere garantito a tutti gli assistiti, l'art. 8, comma 15, della legge n. 537/1993 prevede che, per le prestazioni di specialistica ambulatoriale, l'importo dovuto dall'assistito a titolo di compartecipazione al costo è determinato a livello nazionale, ed è pari alla tariffa della prestazione, fino al tetto massimo di € 36,15 per ricetta.

Inoltre, l'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98/2011 (convertito in legge n. 111/2011), specifica, all'ultimo periodo, che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto si applicano le disposizioni di cui all'articolo comma 796, lettere p) e p-bis), della legge 27 dicembre 2006, n. 296»; la norma, così statuendo, ha ribadito quanto previsto dalle disposizioni richiamate, che a loro volta prevedono, per i non esenti, il pagamento di un'ulteriore quota fissa sulla ricetta, pari a € 10 (c.d. super ticket, introdotto dalla richiamata lettera p) del comma 796 dell'art. 1, della legge n. 296/2006), consentendo però alle Regioni di adottare misure alternative che assicurino lo stesso gettito (come previsto dalla lettera p-bis, del comma 796 dell'art. 1, della legge n. 296/2006).

Ed infatti, il principio generale ricavabile dalla richiamata normativa è che le Regioni, seppure possono individuare misure di partecipazione al costo delle prestazioni alternative alla quota fissa per ricetta (introdotta, come detto, dalla legge n. 296/2006 - legge finanziaria del 2007, e reintrodotta dal decreto-legge n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011), debbono però comunque garantire il medesimo gettito quantificato a livello nazionale.

La norma regionale che con il presente atto si impugna - in quanto non chiarisce come si intenda utilizzare l'indicatore fattore famiglia ai fini della determinazione dell'accesso e delle compartecipazioni alla spesa relativa alle prestazioni di carattere sanitario - si pone in contrasto con la normativa nazionale richiamata, che, come sopra ricordato, stabilisce la compartecipazione per l'assistenza specialistica ambulatoriale e non prevede la possibilità di rimodulazione in base alla situazione economica dell'assistito.

La generica formulazione della norma non consente neppure di intenderla nel senso che l'utilizzo del fattore famiglia sia destinato ad operare limitatamente all'ulteriore quota fissa di € 10 sulla ricetta ed alle eventuali quote di compartecipazione introdotte a livello regionale, che possono essere eventualmente rimodulate alle condizioni sopra descritte, a seconda della diversa situazione reddituale dell'assistito.

Al contrario, la norma regionale in esame non definisce adeguatamente gli ambiti di utilizzo dell'indicatore Fattore famiglia per determinare l'accesso e le compartecipazioni alla spesa relativa alle prestazioni di carattere sanitario, dal che consegue inevitabilmente che l'applicazione dell'indicatore in questione può incidere sul diritto all'esonero garantito a livello nazionale per alcune categorie di assistiti, e che potrebbe costituire, più in generale, un ostacolo all'accesso alle prestazioni sanitarie e sociosanitarie incluse nei livelli essenziali di assistenza; di qui la



dedotta violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *m*), nonché dei principi fondamentali dettati dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, che la legislazione regionale è tenuta a rispettare, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Giova, al riguardo, richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 187 del 2012 (in particolare, al «considerando» in diritto 3.3.2.), «la disciplina in materia di ticket, determinando il costo per gli assistiti dei relativi servizi sanitari, non costituisce solo un principio di coordinamento della finanza pubblica diretto al contenimento della spesa sanitaria, ma incide anche sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni garantite, e, quindi, sui livelli essenziali di assistenza».

La misura della compartecipazione deve essere omogenea su tutto il territorio nazionale, «giacché non sarebbe ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrando nei L.E.A. si presenti in modo diverso nelle varie Regioni, considerato che dell'offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione» (sentenza n. 203 del 2008).

Ciò vale anche rispetto alle Regioni a statuto speciale, che sostengono il costo dell'assistenza sanitaria nei rispettivi territori, in quanto «la natura stessa dei cosiddetti LEA, che riflettono tutele necessariamente uniformi del bene della salute, impone di riferirne la disciplina normativa anche ai soggetti ad autonomia speciale» (sentenza n. 134 del 2006).

1.2. Anche l'art. 4 della legge regionale in epigrafe viola l'art. 117 comma 2 lettera *M*) Cost.. Esso prevede, testualmente, quanto segue: «1. I criteri e le modalità attuative del Fattore famiglia sono determinati con apposito provvedimento della giunta regionale, previo parere dell'Osservatorio di cui all'art. 5 e delle commissioni consiliari competenti e sono aggiornati ogni tre anni con le medesime modalità.

2. Nella determinazione dei criteri e delle modalità attuative di cui al comma 1, la giunta regionale tenuto conto della rilevanza del numero dei componenti del nucleo familiare, compresi i minori in affido, provvede:

a) alla definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale che tengano conto, a parità di altri fattori:

1) della presenza nel nucleo familiare di persone con disabilità e di non autosufficienti, così come individuate ai sensi dell'allegato 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159/2013;

2) della composizione del nucleo familiare, dell'età dei figli e dello stato di famiglia monogenitoriale, nonché, nel caso di genitori separati, del contributo per il mantenimento dei figli stabilito a seguito di provvedimento dall'autorità giudiziaria;

b) all'introduzione di elementi di priorità per le famiglie che hanno in essere un mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, per la presenza di persone anziane, non autosufficienti ovvero diversamente abili, nonché per le madri in accertato stato di gravidanza, in coerenza con gli ambiti e i servizi ai quali il Fattore famiglia viene applicato.

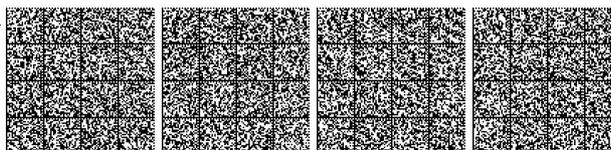
3. Possono accedere ai benefici previsti dalla presente legge i componenti dei nuclei familiari che abbiano adempiuto al pagamento delle imposte regionali.»

I criteri e le modalità attuative del Fattore famiglia stabiliti dall'art. 4 qui censurato si sovrappongono a quelli previsti dalla normativa statale ai fini della determinazione dell'indicatore della situazione economica, incidendo in tal modo, anche sotto tale aspetto, sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali, riservata alla legislazione statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

Più precisamente, ai sensi dell'art. 2 del d.P.C.M. n. 159 del 2013 (Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), adottato in attuazione dell'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 2, la determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate costituisce livello essenziale delle prestazioni oggetto di riserva di legislazione statale, ai sensi dell'art. 117 comma 2, lettera *m*), della Costituzione.

La normativa ISEE prevede altresì, all'art. 2 comma 1 cit., che gli enti erogatori possano prevedere, «accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali in tema di servizi sociali» e che tali ulteriori criteri possano essere fissati «in relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni». Infine, è comune «fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva attraverso l'ISEE».

Ciò premesso, da un confronto fra l'art. 4 L.R. 16/2019 e il menzionato d.P.C.M., emerge che i criteri di selezione stabiliti dall'art. 4 per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate individuate dall'art. 3 si sovrappongono esattamente a quelli previsti nel menzionato d.P.C.M., che già tiene conto, ai fini della determinazione dell'indicatore della situazione economica, dei fattori indicati dall'art. 4 della legge regionale in esame.



La norma regionale, pertanto, non prevedendo criteri ulteriori di selezione (rispetto a quelli individuati a livello statale) che identifichino specifiche platee di beneficiari, destinatari di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e che non siano state diversamente disciplinate in sede di definizione dei livelli essenziali, invade la materia riservata alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

Per tutte le suesposte ragioni gli articoli 3, comma 1 lettera *a*) e 4 della L.R. Piemonte n. 16/2019 devono essere dichiarati incostituzionali.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli articoli 3, comma 1 lettera a) e 4 della L.R. Piemonte n. 16/2019

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 30 maggio 2019*
- 2. rapporto del Dipartimento degli affari regionali.*
- 3. copia della legge regionale impugnata;*

Con ogni salvezza.

Roma, 7 giugno 2019

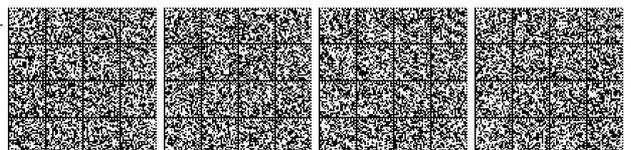
L'Avvocato dello Stato: RUSSO

19C00190

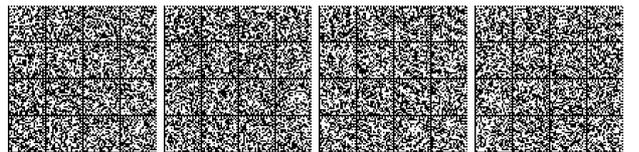
MARCO NASSI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-031) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

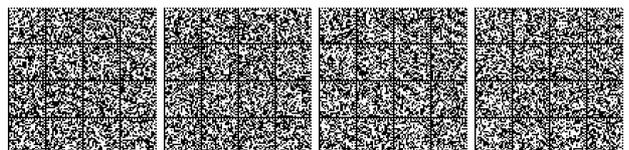
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 9,00

