

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 38

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 settembre 2020

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **200.** Sentenza 22 luglio - 10 settembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Assunzione agli impieghi regionali - Modalità di pubblicazione e comunicazione del diario delle prove - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché dei principi in materia di accesso agli uffici pubblici e di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Assunzione agli impieghi regionali - Accertamento discrezionale della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, nonché dei principi di parità nell'accesso agli uffici pubblici e di buon andamento dell'amministrazione - Non fondatezza della questione.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Assunzione agli impieghi regionali - Candidati che si trovino nel periodo corrispondente all'interdizione anticipata dal lavoro e all'astensione obbligatoria per maternità - Diritto a permanere in graduatoria e ad essere richiamati in caso di ulteriore utilizzo della graduatoria, anziché all'assunzione immediata in servizio - Violazione dei principi a tutela dell'interesse dei minori e della maternità - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Personale dell'ufficio stampa dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa regionale assunto anteriormente al 21 maggio 2018 - Disciplina, con norma di interpretazione autentica successivamente sostituita, del trattamento economico e giuridico - Rinvio alla contrattazione collettiva - Omessa previsione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29, art. 2, commi 1 e 2, nella parte in cui rispettivamente sostituiscono gli artt. 6, comma 1, e 16, commi 9, 10 e 11, della legge regionale 25 marzo 1996, n. 15; legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29, art. 30, comma 1; legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 31 51, primo comma, 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera l).

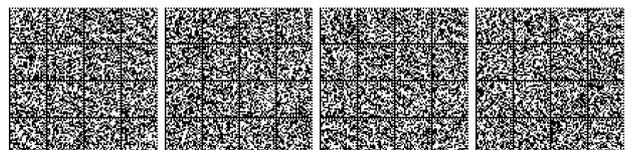
Pag. 1

ATTI DI PROMOZIONE DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **62.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 luglio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Enti locali - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni per la liquidazione delle Unioni territoriali intercomunali che esercitano le funzioni delle soppresse Province - Attribuzione dei beni immobili ai Comuni - Previsione che il verbale di consegna, redatto dai Commissari straordinari nominati dalla Giunta regionale, ai sensi dell'art. 2645 del codice civile, costituisce titolo per l'intavolazione, la trascrizione immobiliare e la voltura catastale di diritti reali sui beni immobili trasferiti.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Riduzione del gettito TARI, TOSAP o COSAP, per fronteggiare la crisi derivante dall'emergenza COVID-19 - Previsione che le deliberazioni di riduzione ed esenzione possono essere adottate anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Riduzione del gettito TARI, TOSAP o COSAP, per fronteggiare la crisi derivante dall'emergenza COVID-19 - Previsione che i Comuni possono disporre la copertura del relativo minor gettito o minore entrata anche attraverso il ricorso a risorse derivanti dall'avanzo disponibile.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Reggenza temporanea delle sedi di segreteria - Prevista individuazione dei soggetti cui attribuire il ruolo di segretari comunali nelle suddette sedi con popolazione fino a 3000 abitanti - Istituzione, presso l'Ufficio unico del sistema integrato di Comparto della Regione, dell'Elenco dei soggetti cui può essere attribuito tale reggenza temporanea - Iscrizione, al predetto Elenco, dei dipendenti di ruolo del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica funzionale di segretario comunale - Possibilità per i Sindaci di conferire l'incarico al vice segretario o, in sua assenza, ad un dipendente in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso alla qualifica di segretario comunale - Esclusione della spesa inerente al contratto stipulato con il soggetto al quale è conferito l'incarico di reggenza temporanea dal limite per il lavoro flessibile previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia di autonomie locali, finanza locale, funzione pubblica, formazione, lavoro, cooperazione, ricerca e innovazione, salute e disabilità, rifinanziamento dell'articolo 5 della legge regionale 3/2020 recante misure a sostegno delle attività produttive), artt. 1 [, comma 6], 3 [, comma 1,] e 11 [, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6]. Pag. 13

N. 63. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 luglio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

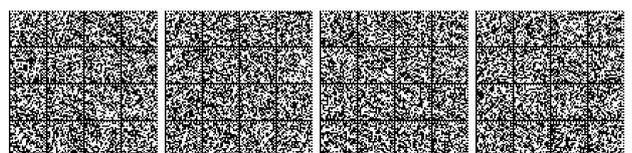
Ambiente - Norme della Regione Lombardia - Legge di semplificazione 2020 - Disposizioni per la semplificazione dei procedimenti di riesame delle autorizzazioni integrate ambientali (AIA) a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle *best available techniques* (BAT) - Previsione che, di norma, la conferenza di servizi è indetta in forma semplificata e in modalità asincrona.

- Legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020), art. 20, comma 1. Pag. 21

N. 109. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche del 9 marzo 2020

Straniero - Accoglienza dei richiedenti asilo - Permesso di soggiorno per motivi umanitari - Regime transitorio - Previsione che i titolari di protezione umanitaria presenti nel Sistema di protezione (SPRAR) alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 113 del 2018 rimangono in accoglienza fino alla scadenza del periodo temporale previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del meccanismo del Sistema di protezione e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza - Omessa estensione della disposizione transitoria ai titolari di protezione umanitaria che, alla medesima data, non avevano avuto accesso al Sistema di protezione per mancanza di posti disponibili.

- 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. 12, comma 6. Pag. 24



N. 110. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Tivoli dell'11 maggio 2020

Misure di sicurezza - Applicazione provvisoria nei confronti di soggetti affetti da infermità psichica - Ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) - Attribuzione alle Regioni e agli organi amministrativi da esse coordinati e vigilati dell'esecuzione del ricovero provvisorio presso una REMS - Esclusione della competenza del Ministro della giustizia in relazione all'esecuzione della misura - Adozione con atti amministrativi di disposizioni generali in materia di misure di sicurezza.

- Codice penale, artt. 206 e 222; decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, art. 3-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014, n. 81. Pag. 28

N. 111. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 13 febbraio 2020

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Lombardia - Determinazione del canone di locazione sopportabile - Previsione che, per i nuclei familiari con tipologia di reddito diverse da quello derivante da pensione, lavoro dipendente o assimilato, la verifica dell'incidenza massima del canone sull'ISEE-ERP sia effettuata sulla base della classe ISEE-ERP di appartenenza - Individuazione dell'area di protezione nella quale rientrano i nuclei familiari con reddito imponibile derivante da pensione o da lavoro dipendente o assimilato.

- Legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), art. 31, commi 3, ultimo capoverso, e 4, lettera a)..... Pag. 38

N. 114. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 2 marzo 2020

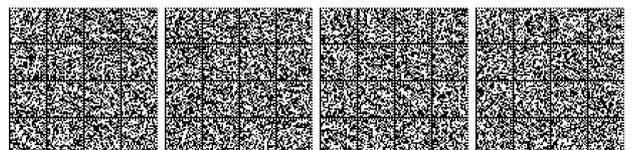
Impiego pubblico - Ordinamento del personale della Polizia di Stato - Dimissioni dai corsi - Prevista espulsione dal corso degli allievi e degli agenti in prova responsabili di mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), art. 6-ter, comma 3. Pag. 43

N. 116. Ordinanza del Tribunale di Pavia del 25 maggio 2020

Procedimento civile - Misure per il contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare - Svolgimento delle udienze civili mediante collegamenti da remoto - Modalità di partecipazione del giudice - Previsione che lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 7, lettera f), come modificata dall'art. 3, comma 1, lettera c), del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19)..... Pag. 51



N. 120. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 26 maggio 2020

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Effetti delle misure di prevenzione - Previsione che gli effetti automaticamente interdittivi all’ottenimento, tra gli altri, di “altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati”, conseguono anche alla condanna (definitiva o pronunciata in secondo grado) per il reato di cui all’art. 640-bis del codice penale.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 67, comma 8, come modificato dall’art. 24, comma 1, lettera d), 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.....

Pag. 55

N. 127. Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Piacenza del 16 luglio 2020

Processo penale - Giudizio abbreviato - Modifiche normative introdotte con la legge n. 33 del 2019 - Previsione che non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell’ergastolo - Abrogazione del secondo e del terzo periodo del comma 2 dell’articolo 442 del codice di procedura penale.

- Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-bis, inserito dall’art. 1 [, comma 1, lettera a),] della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell’ergastolo); legge 12 aprile 2019, n. 33, art. 3.....

Pag. 61



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 200

Sentenza 22 luglio - 10 settembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Assunzione agli impieghi regionali - Modalità di pubblicazione e comunicazione del diario delle prove - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché dei principi in materia di accesso agli uffici pubblici e di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Assunzione agli impieghi regionali - Accertamento discrezionale della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, nonché dei principi di parità nell'accesso agli uffici pubblici e di buon andamento dell'amministrazione - Non fondatezza della questione.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Assunzione agli impieghi regionali - Candidati che si trovino nel periodo corrispondente all'interdizione anticipata dal lavoro e all'astensione obbligatoria per maternità - Diritto a permanere in graduatoria e ad essere richiamati in caso di ulteriore utilizzo della graduatoria, anziché all'assunzione immediata in servizio - Violazione dei principi a tutela dell'interesse dei minori e della maternità - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Personale dell'ufficio stampa dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa regionale assunto anteriormente al 21 maggio 2018 - Disciplina, con norma di interpretazione autentica successivamente sostituita, del trattamento economico e giuridico - Rinvio alla contrattazione collettiva - Omessa previsione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29, art. 2, commi 1 e 2, nella parte in cui rispettivamente sostituiscono gli artt. 6, comma 1, e 16, commi 9, 10 e 11, della legge regionale 25 marzo 1996, n. 15; legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29, art. 30, comma 1; legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 31 51, primo comma, 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera l).

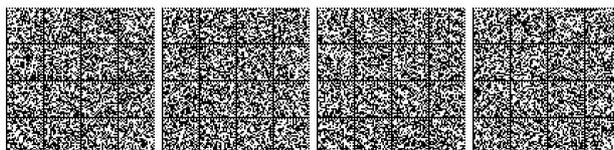
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 30, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), e della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 1°-8 marzo e il 24-27 giugno 2019, depositati in cancelleria rispettivamente l'8 marzo e il 28 giugno 2019, iscritti ai numeri 41 e 74 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 22 e 34, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Regione Liguria;

udito nella udienza pubblica del 22 luglio 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ettore Pafundi per la Regione Liguria;

deliberato nella camera di consiglio del 22 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

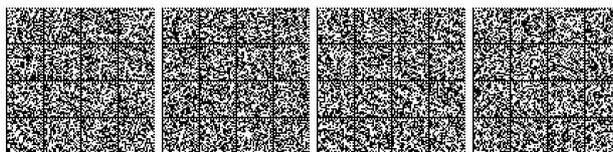
1.- Con ricorso iscritto al registro ricorsi n. 41 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, 2, 9, 10 e 11 (*recte*: gli articoli 2, commi 1 e 2) e 30 (*recte*: 30, comma 1) della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019).

1.1.- L'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 è impugnato per violazione degli artt. 51, primo comma, 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in relazione all'art. 70 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e all'art. 6 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi). La disposizione regionale impugnata ha riscritto l'intero testo dell'art. 6 della legge della Regione Liguria 25 marzo 1996, n. 15 (Norme sull'assunzione agli impieghi regionali), rubricato «Calendario e svolgimento delle prove». Al comma 1, nel testo sostituito, si prevede quanto segue: «Il diario delle prove è pubblicato nel sito internet istituzionale dell'Ente, con valenza di notifica ai candidati a tutti gli effetti, non meno di quindici giorni prima dell'inizio delle prove scritte e non meno di venti giorni prima dell'inizio della prova orale. Qualora il ridotto numero dei candidati lo consenta, la convocazione alle suddette prove può essere effettuata con comunicazione scritta tramite posta elettronica certificata o raccomandata con avviso di ricevimento, nel rispetto dei predetti termini di preavviso. La comunicazione del diario delle prove scritte può essere già contenuta nel bando di concorso».

Secondo il ricorrente, tale disposizione contrasterebbe con la normativa statale, in particolare, con l'art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 487 del 1994, quale richiamato dall'art. 70, comma 13, del d.lgs. n. 165 del 2001. L'art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 487 del 1994 stabilisce quanto segue: «Il diario delle prove scritte deve essere comunicato ai singoli candidati almeno quindici giorni prima dell'inizio delle prove medesime. Tale comunicazione può essere sostituita dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica - 4a serie speciale - concorsi ed esami». Il contrasto tra la norma regionale e quella statale starebbe nel fatto che la prima - così afferma il ricorrente - «contempla, in alternativa alla comunicazione personale, la pubblicazione del diario delle predette prove nella *Gazzetta Ufficiale*». Il ricorrente invoca, in proposito, il «consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa» secondo cui «le forme di pubblicità previste dal D.P.R. n. 487 del 1994 citato, che rappresentano una diretta attuazione degli articoli 51 e 97 della Costituzione, non risultano in alcun modo sostituite dalle forme di "adeguata pubblicità" della selezione e modalità di svolgimento previste dall'articolo 35, comma 3, lett. *a*), del D.lgs. n. 165 del 2001 citato».

1.2.- L'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 ha sostituito l'intero testo dell'art. 16 della legge reg. Liguria n. 15 del 1996, recante la disciplina della selezione pubblica per le assunzioni di personale regionale a tempo determinato. Oggetto di censura da parte dello Stato sono i soli commi 9, 10 e 11 del testo così introdotto.

Il comma 9 dell'art. 16, come sostituito dalla norma regionale impugnata, prevede come meramente facoltativo, e non come obbligatorio, l'accertamento - in sede di procedura concorsuale - della conoscenza da parte dei candidati dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse. Questa previsione contrasterebbe con quanto stabilisce l'art. 37, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, a norma del quale i bandi di concorso per l'accesso alle



pubbliche amministrazioni devono prevedere, quale requisito di ammissione, tra gli altri, la conoscenza da parte dei candidati proprio dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse. Si avrebbe, pertanto, una violazione degli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il comma 10 dello stesso art. 16 stabilisce che le assunzioni a tempo determinato «avvengono per chiamata dei candidati nel rispetto dell'ordine di avviamento o graduatoria» e che, nel caso sia necessario assumere più dipendenti con uguale decorrenza, e per periodi di diversa durata, «l'assunzione per il periodo più lungo avviene nei confronti dei candidati risultati idonei seguendo l'ordine della graduatoria o dell'elenco». Secondo il ricorrente si avrebbe, in tal modo, una disciplina difforme da quella statale (di cui all'art. 1, comma 361, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»), che limita l'utilizzazione delle graduatorie dei concorsi esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso. Ne deriverebbe la violazione degli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il comma 11 dello stesso art. 16 stabilisce quanto segue: «I candidati che si trovino nel periodo corrispondente all'interdizione anticipata dal lavoro e all'astensione obbligatoria per maternità hanno titolo a permanere in graduatoria e ad essere richiamati in caso di ulteriore utilizzo della graduatoria stessa da parte dell'Amministrazione al termine del predetto periodo». Questa disposizione, a giudizio del ricorrente, detterebbe «regole peculiari in relazione alla fattispecie del personale in aspettativa per maternità», introducendo «una discriminazione in ragione dello stato di gravidanza», con violazione del principio di non discriminazione in base al sesso di cui all'art. 3 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53). Secondo il ricorrente, infatti, la norma regionale impugnata consentirebbe all'amministrazione di derogare, «per le candidate in astensione per maternità», dall'ordine di merito della graduatoria, consentendo altresì «di non utilizzare la stessa graduatoria, una volta trascorso il periodo di interdizione anticipata o di astensione obbligatoria dal lavoro», in tal modo sostanzialmente «negando [...] il diritto alla assunzione in servizio». Ne deriverebbe la violazione degli artt. 2, 3, 31 e 51 Cost.

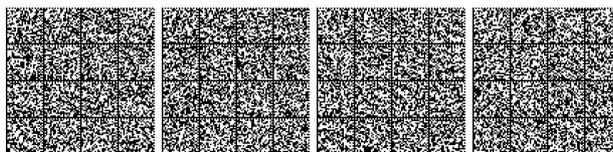
1.3.- L'art. 30 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 ha introdotto, al comma 1, una norma di «interpretazione autentica» dell'art. 29, comma 2, lettera d), secondo periodo, della legge della Regione Liguria 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria).

Quest'ultima disposizione, nel riferirsi al personale dell'Ufficio stampa dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale, prevedeva che, «[s]ino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni», al personale dell'Ufficio stampa venissero attribuiti i profili professionali dei giornalisti previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, nonché l'equivalente economico previsto dal medesimo contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti per i relativi profili.

Con la norma di interpretazione autentica oggetto dell'impugnativa dello Stato, si è stabilito che l'accordo collettivo nazionale quadro (la cui entrata in vigore funge da spartiacque temporale per la definizione del regime giuridico ed economico del personale *de quo*) «è quello definito a seguito dell'apposita sequenza contrattuale di cui alla dichiarazione congiunta n. 8 al CCNL funzioni locali del 21 maggio 2018». La stessa norma impugnata ha poi aggiunto: «Rimane comunque ferma l'applicazione dei "profili professionali dei giornalisti previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, nonché l'equivalente economico previsto dal medesimo contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti per i relativi profili" nei confronti del personale assunto con contratto a tempo determinato anteriormente alla data del 21 maggio 2018».

In sostanza, sostiene il Presidente del Consiglio dei ministri, il regime giuridico ed economico che la legge regionale del 2006 aveva transitoriamente applicato al personale dell'Ufficio stampa (quello previsto dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti) rimarrebbe comunque vigente per tutti coloro che sono stati assunti prima del 21 maggio 2018, nonostante l'avverarsi della condizione risolutiva che era stata prevista dalla norma del 2006.

Secondo il ricorrente, la norma impugnata avrebbe un contenuto innovativo (e non di mera interpretazione) dell'art. 29, comma 2, lettera d), secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 25 del 2006 e finirebbe «per cristallizzare il trattamento economico e giuridico applicabile al personale assunto in data anteriore al 21 maggio 2018». Nel ricordare che l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali presso gli uffici stampa «sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione», secondo quanto prevede l'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), il ricorrente richiama la giurisprudenza di questa Corte secondo cui il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed Enti locali, in seguito alla privatizzazione, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti. Quelli derivanti dalla legge statale sarebbero, pertanto, «limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale



di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati». In tale quadro, si ricaverebbe il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici deve essere regolato mediante contratti collettivi, principio che si porrebbe quale limite alla potestà legislativa regionale in materia.

La disposizione impugnata, pertanto, risulterebbe in contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., posto che, con riferimento al personale assunto entro il 21 maggio 2018, non si limiterebbe a rinviare alla contrattazione collettiva, ma specificerebbe essa stessa il trattamento economico che deve essere riconosciuto, facendo di tale disciplina «il frutto, non del libero esplicarsi dell'autonomia negoziale collettiva, bensì dell'intervento del legislatore». Essa infatti «non dispone che il rapporto di lavoro di detto personale debba essere regolato dalla contrattazione collettiva, bensì individua il trattamento che si deve applicare a quel personale», non consentendo che gli agenti negoziali rappresentativi delle categorie interessate possano contrattare alcunché in proposito.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, in persona del proprio Presidente *pro tempore*, chiedendo il rigetto del ricorso, previa disamina, nel merito, delle singole questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- Relativamente alla prima delle questioni sollevate, la Regione - nel lamentare «una sospetta sinteticità» del motivo complessivamente considerato - ha innanzitutto eccepito l'inammissibilità della censura concernente la violazione, da parte dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto «generica» e non argomentata «in alcun modo».

Nel merito, ha invocato la giurisprudenza di questa Corte secondo cui la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni a norma dell'art. 117, quarto comma, Cost. (in specie, è citata la sentenza n. 380 del 2004).

Quanto, poi, alle ulteriori censure ex artt. 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost., la Regione osserva che «è proprio l'art. 6, comma 1, del DPR n. 487 a consentire che la comunicazione al singolo ammetta l'equipollente della pubblicazione in *G.U.*», con ciò introducendo «il principio di libertà delle forme e di adeguatezza». Del resto, aggiunge la resistente, l'art. 32, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) ha stabilito che, con decorrenza 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei siti informatici delle amministrazioni stesse.

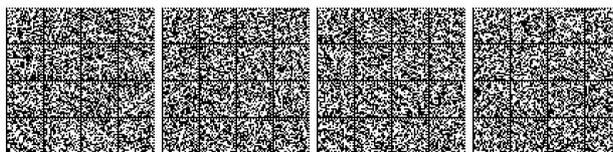
In definitiva, precisa la Regione, «nemmeno la norma statale esige la inderogabilità della comunicazione del diario delle prove ai singoli candidati». In tale quadro, la disposizione regionale impugnata sarebbe «pienamente in sintonia con i principi desumibili dalle richiamate normative statali e rende per ciò solo adeguata la conoscibilità dell'atto da parte di quanti, avendo avanzato domanda di partecipazione alla procedura concorsuale, siano già edotti della pendenza della procedura».

2.2.- La Regione resistente eccepisce, inoltre, la genericità, e quindi l'inammissibilità, delle censure avversarie anche con riguardo alla seconda questione sollevata, con riferimento all'impugnazione dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, nella parte in cui introduce il comma 9 del nuovo art. 16 della legge reg. Liguria n. 15 del 1996 (concernente la natura meramente facoltativa dell'accertamento, rimesso alla commissione giudicatrice dei concorsi per l'assunzione di dipendenti regionali a tempo determinato, delle competenze informatiche dei candidati). Tale impugnazione non sarebbe in alcun modo argomentata e si limiterebbe «per lo più a mere affermazioni».

Nel merito, la Regione ribadisce che le procedure di selezione del personale dipendente delle Regioni non andrebbero ascritte alla materia dell'ordinamento civile ma, collocandosi a monte dell'instaurando rapporto di impiego, rientrerebbero nella competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici regionali, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Inammissibile, «in assenza di sviluppo, sia pur embrionale, delle argomentazioni», sarebbe poi il profilo di dedotta violazione degli artt. 3 e 51 Cost.

Quanto alla censura che fa leva sull'art. 97 Cost., la Regione resistente - sul presupposto che, mediante tale censura, il ricorrente abbia voluto dolersi di una selezione non adeguata dei candidati, in spregio al principio di buon andamento - obietta che la norma impugnata riguarda solo le selezioni di personale a tempo determinato, laddove l'art. 37 del d.lgs. n. 165 del 2001, invocato quale norma interposta, farebbe riferimento solo alle procedure concorsuali per l'accesso a tempo indeterminato. Tale diversità giustificerebbe, quindi, le diverse conoscenze richieste. Del resto, secondo la Regione, apparirebbe ragionevole rimettere alla discrezionalità dell'amministrazione procedente la scelta di richiedere la valutazione delle cognizioni informatiche e linguistiche «in considerazione della durata dell'incarico da ricoprire e della mansione di maggiore o minore responsabilità da occupare».



2.3.- Quanto, poi, ai commi 10 e 11 dell'art. 16 novellato, introdotti anch'essi dall'impugnato art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, la Regione resistente riferisce che essi sono stati abrogati «nella seduta del Consiglio Regionale del 9 aprile u.s.». L'abrogazione, in effetti, risulta essere stata disposta dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 4, recante «Modifiche alla legge regionale 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019) e altre disposizioni di adeguamento». Ne deriverebbe, ad avviso della resistente, la cessazione della materia del contendere.

2.4.- Quanto, infine, alla terza questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, concernente la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, la Regione resistente, nella memoria di costituzione in giudizio, ha annunciato il proprio «intendimento» di «abrogare la norma», omettendo, pertanto, di svolgere difese.

3.- Con ricorso iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha successivamente impugnato l'intera legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica).

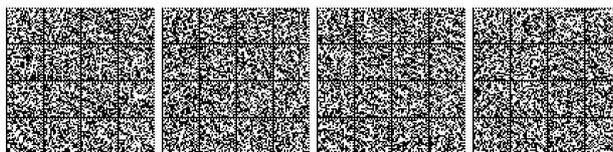
Questa legge regionale - dopo che, con l'art. 1, comma 1, della coeva legge reg. Liguria n. 4 del 2019, era stata abrogata la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 - ha introdotto una nuova disposizione di interpretazione autentica dell'art. 29, comma 2, lettera *d*), della legge reg. Liguria n. 25 del 2006. Essa dispone quanto segue: «Alla lettera *d*) del comma 2 dell'articolo 29 della legge regionale 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria) e successive modificazioni e integrazioni, le parole: “sino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni” si interpretano nel senso che l'accordo collettivo nazionale quadro è quello definito a seguito dell'apposita sequenza contrattuale di cui alla dichiarazione congiunta n. 8 al contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) funzioni locali del 21 maggio 2018».

In sostanza, la nuova norma di interpretazione autentica ha riprodotto la prima parte di quella precedente - ribadendo, quindi, che l'accordo collettivo nazionale quadro destinato a fungere da spartiacque temporale per il regime giuridico ed economico del personale dell'Ufficio Stampa deve considerarsi quello definito a seguito della sequenza contrattuale di cui alla citata dichiarazione congiunta n. 8 - mentre ne ha espunto la seconda parte, quella che aveva formato oggetto delle censure di incostituzionalità dello Stato, di cui al ricorso iscritto al n. 41 del reg. ric. 2019.

Ciò nondimeno, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che anche la sopravvenuta norma regionale del 2019 continui a presentare «un contenuto non limitato a una mera funzione interpretativa», essendo anch'essa diretta ad innovare il contenuto precettivo della disposizione del 2006. L'effetto della novella del 2019 sarebbe, infatti, quello di posticipare l'applicazione delle previsioni del Contratto collettivo nazionale di lavoro (da ora in avanti: CCNL) del comparto «Funzioni locali», per il periodo 2016-2018, sottoscritto in data 21 maggio 2018. Anche la nuova norma regionale, pertanto, si porrebbe in contrasto con il principio generale che riserva alla contrattazione collettiva il trattamento economico dei dipendenti pubblici. Ciò avverrebbe nel solco di quanto previsto, a livello statale, dalla legge n. 150 del 2000, con connotati di specialità rispetto al d.lgs. n. 165 del 2001. Nell'ambito del processo di contrattualizzazione del lavoro pubblico, essa ha previsto una specifica area di contrattazione per gli addetti agli uffici stampa nella pubblica amministrazione. A sua volta - ricorda il ricorrente - l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo novellato dal d.lgs. n. 150 del 2009, ha ridotto a quattro i comparti di contrattazione collettiva nazionale nel pubblico impiego e ha previsto che, nell'ambito di tali comparti, possono essere istituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità.

Le richiamate disposizioni statali sarebbero espressione della competenza esclusiva dello Stato nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico, anche in riferimento al personale di aree professionali specifiche, e della riserva di contrattazione collettiva. Ne deriverebbe l'illegittimità dell'intervento normativo regionale, pur se caratterizzato da natura transitoria, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Si avrebbe, inoltre, una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici, in violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., insieme al «contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 Cost.».

Del resto, aggiunge il ricorrente, la richiamata dichiarazione congiunta n. 8 al CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, lungi dall'escludere l'applicazione del medesimo CCNL al personale addetto agli uffici stampa, si sarebbe limitata a prevedere un'apposita sequenza contrattuale, ovvero «una specifica regolazione di raccordo, anche ai sensi dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che provveda a disciplinare l'applicazione della citata disposizione contrattuale nei confronti del personale al quale, in forza di specifiche, vigenti norme di legge regionale in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria». La disapplicazione del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, da parte del legislatore regionale, non sarebbe quindi, a giudizio del ricorrente, «neppure sotto il profilo letterale, compatibile con il contenuto della citata dichiarazione congiunta».



4.- Anche con riferimento al ricorso ora in esame, si è costituita in giudizio la Regione Liguria, in persona del proprio Presidente *pro tempore*, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

La Regione evidenzia, anzitutto, la natura transitoria della disposizione contenuta nell'art. 29, comma 2, lettera *d*), della legge reg. Liguria n. 25 del 2006. Tale disposizione, nell'attesa dell'entrata in vigore della fonte contrattuale nazionale, avrebbe chiarito che i profili professionali riguardanti i giornalisti dell'Ufficio stampa avrebbero dovuto essere disciplinati dal contratto collettivo valido per i giornalisti. A distanza di 18 anni dalla legge statale è stato firmato il CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, relativo al comparto «Funzioni locali», il cui art. 18-*bis* ha descritto il profilo professionale di giornalista addetto all'ufficio stampa di Regioni ed Enti locali.

Tale art. 18-*bis*, tuttavia, riguarderebbe - secondo la Regione - solo l'inquadramento del personale da assumere presso gli uffici stampa regionali. Esso sarebbe quindi «inidoneo» a ricostruire correttamente la posizione economico-giuridica raggiunta dal personale già in servizio, come risulterebbe confermato anche dal tenore della dichiarazione congiunta n. 8 con la quale le parti firmatarie avrebbero convenuto di rimandare, ad apposita e futura sequenza contrattuale di raccordo, l'applicazione dell'art. 18-*bis* nei confronti del personale degli uffici stampa che, in via transitoria, era stato destinatario di una diversa disciplina contrattuale nazionale (come è accaduto proprio con riguardo ai dipendenti dell'Ufficio stampa oggetto delle norme regionali impugnate, cui è stato transitoriamente applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, ai sensi dell'art. 29, comma 2, lettera *d*, della legge reg. Liguria n. 25 del 2006).

Il tutto, quindi, si iscriverebbe nella cornice di quanto previsto dall'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, ai fini dell'individuazione e della regolamentazione dei profili professionali indicati dalla contrattazione collettiva, nell'ambito di una speciale area di contrattazione separata con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti.

Di conseguenza, a giudizio della Regione, il regime transitorio delineato dall'art. 29, comma 2, lettera *d*), secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 25 del 2006 non poteva dirsi cessato a seguito dell'entrata in vigore del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018. Con la norma di interpretazione autentica oggetto di impugnativa, la Regione si sarebbe limitata a trarre «le naturali conseguenze dalla volontà delle parti come espressamente manifestata nella sede della contrattazione nazionale con la dichiarazione congiunta n. 8, volontà orientata a dare attuazione al CCNL Funzioni Locali secondo una sequenza procedimentale a sé stante, che proprio la dichiarazione congiunta n. 8 descrive ed il successivo accordo sottoscritto anche con la FNSI andrà a definire». In sostanza, quindi, la Regione non avrebbe assunto iniziative autonome, ma si sarebbe limitata a dare applicazione ad una volontà emersa nella competente sede contrattuale nazionale. Ne deriverebbe il rispetto del riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.

Del resto, aggiunge la Regione, «sotto il profilo pratico», l'applicazione di un contratto collettivo nazionale di lavoro, specie laddove comporti nuovi inquadramenti di personale, non è affatto «automatica», poiché è necessaria l'adozione di «atti interni», e viene spesso definita in seguito a indicazioni fornite dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN).

In conclusione, l'impugnata norma di interpretazione autentica regolerebbe solo i rapporti di lavoro in essere, rimanendo fermo che l'assunzione di nuovo personale presso gli uffici stampa regionali avverrà in esecuzione del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018.

5.- A seguito del rinvio di entrambe le cause a nuovo ruolo, disposto con decreto presidenziale del 9 marzo 2020, sia il Presidente del Consiglio dei ministri, sia la Regione Liguria, con memorie successivamente depositate, hanno ribadito, con riferimento a entrambi i ricorsi, le argomentazioni difensive già illustrate.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, con ricorso iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2019, alcune disposizioni della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), nonché, con successivo ricorso iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2019, l'intera legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica), deducendo la violazione degli artt. 2, 3, 31, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Quanto al primo dei ricorsi, lo scrutinio è limitato agli artt. 2, commi 1 e 2, e 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018.

Resta riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni proposte con lo stesso.

Il secondo dei due ricorsi riguarda una disciplina che, come verrà chiarito più avanti, è strettamente connessa a quella dettata dall'art. 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018.



I giudizi, così delimitati, devono pertanto essere riuniti, in ragione della loro connessione oggettiva, per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

2.- L'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, nel sostituire l'intero art. 6 della legge della Regione Liguria 25 marzo 1996, n. 15 (Norme sull'assunzione agli impieghi regionali), ha disciplinato, nel novellato comma 1 di quest'ultimo, le modalità di pubblicazione e comunicazione del diario delle prove dei concorsi per l'accesso agli impieghi regionali.

Il ricorrente ha dedotto la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *l*), 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost. Risulterebbe violata la competenza dello Stato in materia di ordinamento civile, posto che le forme di pubblicità indicate dalla norma regionale non corrisponderebbero a quelle previste dall'art. 6, comma 1, del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi), come richiamato dall'art. 70, comma 13, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Inoltre, secondo il ricorrente, le forme di pubblicità previste dall'art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 487 del 1994 rappresenterebbero una «diretta attuazione» degli artt. 51 e 97 Cost., con conseguente violazione anche di tali parametri.

2.1.- La Regione Liguria ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione per genericità, in quanto essa risentirebbe di una «sospetta sinteticità» e la censura dedotta non sarebbe argomentata «in alcun modo».

L'eccezione non è fondata.

Le censure formulate dal ricorrente sono unitarie e denunciano, con sufficiente chiarezza, la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, che includerebbe, nella prospettazione del ricorso, anche la disciplina delle forme di pubblicità del calendario delle prove di esame, in quanto attinente al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e diretta espressione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost.

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

La norma regionale impugnata, che regola la pubblicazione del diario delle prove di concorso e le modalità di convocazione dei candidati, rientra nella competenza legislativa residuale della Regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

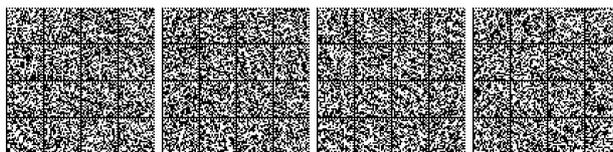
Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, la disciplina dei concorsi per l'accesso al lavoro pubblico è sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, riferita alla disciplina del rapporto già instaurato. I profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale «rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione» (*ex multis*, sentenza n. 126 del 2020, punto 5.1 del Considerato in diritto; sentenza n. 191 del 2017, punto 5.4 del Considerato in diritto; sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2 del Considerato in diritto).

La precisazione delle modalità con cui deve avvenire la pubblicazione del diario delle prove, nonché la convocazione dei singoli candidati, costituisce un profilo inerente alla disciplina della procedura concorsuale pubblicistica per l'accesso ai ruoli regionali e, come tale, rientra nella competenza residuale delle Regioni.

Nel caso di specie, peraltro, questa competenza è stata esercitata dalla Regione Liguria adottando forme di pubblicità che appaiono non solo adeguate allo scopo, nel rispetto dei principi di trasparenza della procedura e di accessibilità in favore dei candidati, ma anche in linea con gli intendimenti generali fatti propri dallo stesso legislatore statale. È prevista, infatti, la pubblicazione del diario nel sito istituzionale dell'ente, in coerenza con la regola generale dettata, in materia di pubblicità legale degli atti e dei provvedimenti amministrativi, dall'art. 32, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), facendo ricorso comunque, «[q]ualora il ridotto numero dei candidati lo consenta», alla comunicazione scritta personale ai singoli candidati. Nell'esercitare la propria competenza residuale, pertanto, la Regione non incorre neanche nella dedotta violazione degli artt. 51 e 97 Cost.

3.- L'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 è censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri nelle parti in cui riscrive i commi 9, 10 e 11 dell'art. 16 della legge reg. Liguria n. 15 del 1996 (rubricato «Selezione pubblica per assunzioni di personale a tempo determinato»).

Il nuovo comma 9 dell'art. 16 della legge reg. Liguria n. 15 del 1996 stabilisce che, per le assunzioni «in tutte le categorie», «può essere previsto anche l'accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse». Secondo il ricorrente, la previsione di un simile accertamento come facoltativo, e non come obbligatorio, determinerebbe la violazione degli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., avuto riguardo a quanto prevede la corrispondente normativa statale in tema di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 37, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.



3.1.- La Regione Liguria ha, anche in questo caso, eccepito l'inammissibilità delle questioni, assumendo la genericità delle censure statali, in quanto non argomentate e limitate «a mere affermazioni».

L'eccezione non è fondata.

Le censure proposte dall'Avvocatura dello Stato, pur sintetiche, seguono un'argomentazione idonea a prospettare la dedotta invasione della competenza esclusiva statale, coerentemente sorretta dal richiamo agli artt. 3, 51 e 97.

3.2.- La questione non è fondata.

In sede di concorso per accedere a impieghi regionali, la valutazione discrezionale circa la conoscenza da parte dei candidati delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse costituisce uno degli aspetti riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali. Tale discrezionalità non può che manifestarsi «nella fase anteriore all'instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive» (da ultimo, sentenza n. 241 del 2018).

La disposizione della legge regionale in esame è da ricondurre alla competenza residuale della Regione (art. 117, quarto comma, Cost.). Nell'esercizio della propria discrezionalità in materia ben può la Regione calibrare i requisiti di accesso alle selezioni pubbliche in relazione al profilo professionale di volta in volta valutato, affiancando le conoscenze informatiche ad altri requisiti ritenuti pertinenti per lo svolgimento delle mansioni dedotte nel contratto. La formulazione della disposizione impugnata, nel prevedere come meramente facoltativo l'accertamento delle conoscenze informatiche, consente all'amministrazione di valutarne l'effettiva necessità, in coerenza con i principi di parità nell'accesso agli uffici pubblici e di buon andamento dell'amministrazione, sottesi agli invocati artt. 3, 51 e 97 Cost.

4.- L'art. 16, comma 10, della legge reg. Liguria n. 15 del 1996, quale sostituito dall'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, stabilisce quanto segue: «Le assunzioni a tempo determinato avvengono per chiamata dei candidati nel rispetto dell'ordine di avviamento o graduatoria. Nel caso sia necessario assumere più dipendenti con uguale decorrenza, e per periodi di diversa durata, l'assunzione per il periodo più lungo avviene nei confronti dei candidati risultati idonei seguendo l'ordine della graduatoria o dell'elenco».

Secondo il ricorrente, questa disposizione confliggerebbe con gli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 1, comma 361, 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), in quanto disciplinerebbe la fattispecie dello scorrimento delle graduatorie in modo difforme dalla normativa statale di riferimento.

4.1.- Nelle more del giudizio, la disposizione censurata è stata abrogata dall'art. 3 della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 4, recante «Modifiche alla legge regionale 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019) e altre disposizioni di adeguamento», con effetto dal 27 aprile 2019. La Regione, quindi, ha concluso per l'intervenuta cessazione della materia del contendere.

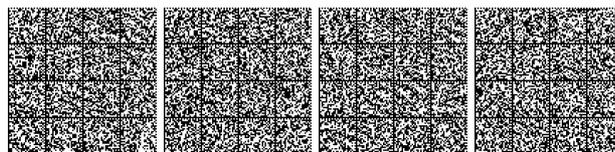
Questa Corte ha costantemente affermato che lo *ius superveniens* determina la cessazione della materia del contendere, purché la modifica sia soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e la norma censurata non abbia, medio tempore, ricevuto applicazione (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 70 e n. 25 del 2020; ordinanza n. 140 del 2020).

In sede di pubblica udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri, in considerazione dell'intervenuta abrogazione della norma, ha dichiarato di non coltivare più alcun interesse per l'impugnazione. La Regione ha inoltre dichiarato che, durante il periodo di vigenza - peraltro assai breve (su quest'ultimo aspetto, sentenza n. 32 del 2015, punto 3.2 del Considerato in diritto) - la norma non ha ricevuto alcuna applicazione.

Da queste convergenti allegazioni si deve pertanto desumere che esistono i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018.

5.- L'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 è impugnato anche nella parte in cui sostituisce il comma 11 dell'art. 16 della legge reg. Liguria n. 15 del 1996. La norma così introdotta prevede quanto segue: «I candidati che si trovino nel periodo corrispondente all'interdizione anticipata dal lavoro e all'astensione obbligatoria per maternità hanno titolo a permanere in graduatoria e ad essere richiamati in caso di ulteriore utilizzo della graduatoria stessa da parte dell'Amministrazione al termine del predetto periodo».

Secondo il ricorrente, questa disposizione violerebbe gli artt. 2, 3, 31 e 51 Cost., in relazione all'art. 3 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), in quanto, nel dettare «regole peculiari» per la fattispecie del «personale in aspettativa per maternità», finirebbe con l'introdurre una «discriminazione in ragione dello stato di gravidanza».



5.1.- Deve premettersi che, nelle more del giudizio, la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 3 della legge reg. Liguria n. 4 del 2019, con decorrenza 27 aprile 2019. La Regione Liguria ha concluso per la declaratoria di cessazione della materia del contendere, in ragione dell'intervenuta abrogazione.

Non ricorrono in questo caso gli estremi per la declaratoria di cessazione della materia del contendere. In sede di pubblica udienza, il ricorrente non ha esteso a questa disposizione la propria volontà di non coltivare l'impugnazione proposta. Inoltre, non c'è evidenza alcuna della mancata applicazione, medio tempore, della norma impugnata. Essa, infatti, è rimasta in vigore per più di quattro mesi (dal 1° gennaio al 26 aprile 2019), arco temporale durante il quale non può escludersi che l'effetto di discriminazione lamentato dallo Stato sia venuto in essere. Tanto basta per sostenere che non vi è cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenze n. 68 del 2018, punto n. 14.1 del Considerato in diritto, e n. 191 del 2017, punto n. 5.3 del Considerato in diritto).

5.2.- Nel merito, la questione è fondata.

La norma impugnata richiama esplicitamente gli istituti del congedo obbligatorio di maternità, disciplinato dall'art. 16 del d.lgs. n. 151 del 2001 (norma che prevede, come condizione ordinaria, il «divieto di adibire al lavoro le donne» durante i due mesi precedenti la data presunta del parto - ovvero, ove il parto avvenga oltre tale data, anche per il periodo intercorrente tra la data presunta e la data effettiva del parto - nonché durante i tre mesi dopo il parto), e dell'interdizione anticipata dal lavoro, di cui all'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 151 del 2001 (disposizione che prevede per le lavoratrici in stato di gravidanza un ulteriore periodo di astensione dal lavoro, che si va ad aggiungere a quello di congedo obbligatorio per maternità, in caso di gravi o particolari motivi che sono valutati dalla Direzione territoriale del lavoro e dalla *ASL*).

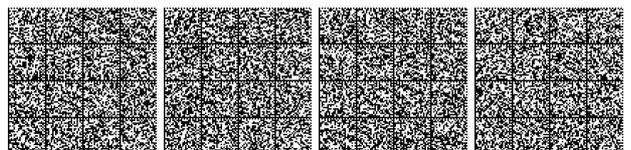
Essa prevede che, per i corrispondenti periodi di tempo, i candidati già inclusi in una graduatoria hanno «titolo» a permanervi e ad essere «richiamati» in caso di «ulteriore» utilizzo della graduatoria stessa. Il ricorrente assume che, in tal modo, si finisce per negare il diritto all'immediata assunzione in servizio dei candidati che, pur inclusi in graduatoria, si trovino nel periodo corrispondente al congedo per maternità, ovvero che godano dell'interdizione anticipata dal lavoro, poiché si posticipa l'accesso al lavoro al momento del successivo - ma solo eventuale - «ulteriore» scorrimento della graduatoria.

Così ricostruita, la disposizione censurata si pone in insanabile contrasto con i principi costituzionali che tutelano l'interesse primario dei minori. I principi già espressi da questa Corte, relativamente al divieto di discriminazioni connesse allo stato di gravidanza e alla maternità, nonché alla cura del bambino, intesa come valorizzazione di un peculiare legame affettivo e relazionale (sentenza n. 158 del 2018, che richiama le sentenze n. 61 del 1991 e n. 423 del 1995), devono, peraltro, seguendo il corso dell'evoluzione legislativa, considerarsi estesi al padre lavoratore, quando ricorrono le condizioni indicate dall'art. 28 del d.lgs. n. 151 del 2001. Secondo questa disposizione, in caso di morte o di infermità grave della madre, ovvero di abbandono, nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre, quest'ultimo ha il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo corrispondente a quello del congedo obbligatorio di maternità.

La previsione della legge della Regione Liguria secondo cui i candidati non possono essere immediatamente assunti, qualora si trovino nei periodi corrispondenti al congedo ovvero all'interdizione dal lavoro, è in contrasto con tutti i parametri evocati dal ricorrente, che congiuntamente esprimono i principi di non discriminazione, di protezione del minore e di tutela della maternità, più volte enunciati da questa Corte. Tale disposizione, nel privare i candidati di una concreta possibilità di immissione in ruolo, con la perdita dei connessi benefici giuridici ed economici, compromette il loro accesso all'impiego, nell'ipotesi in cui la graduatoria non divenga oggetto di «ulteriore» utilizzo. Ciò determina una palese discriminazione in ragione dello stato di gravidanza e di maternità, che si sostanzia nella perdita di chance, collegata a un effettivo ingresso in ambito lavorativo.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, nella parte in cui ha sostituito l'art. 16, comma 11, della legge reg. Liguria n. 15 del 1996.

6.- Anche l'art. 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 forma oggetto delle censure di cui al primo dei due ricorsi di cui qui si discute. Con tale disposizione il legislatore regionale ha introdotto una norma di «interpretazione autentica» dell'art. 29, comma 2, lettera *d*), secondo periodo, della legge della Regione Liguria 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria). Essa interviene sul profilo professionale (e sul connesso «equivalente economico») attribuibile al personale dell'Ufficio stampa dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale. La norma di «interpretazione autentica» è impugnata dallo Stato per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto essa consisterebbe in una norma innovativa, e non di mera interpretazione, atta a cristallizzare il trattamento economico e giuridico applicabile al personale assunto in data anteriore al 21 maggio 2018, senza alcun rinvio alla contrattazione collettiva di settore (costituita, adesso, dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto «Funzioni locali», per il periodo 2016-2018, sottoscritto in data 21 maggio 2018).



Successivamente alla proposizione del primo ricorso, la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Liguria n. 4 del 2019. L'art. 1 della coeva legge reg. Liguria n. 5 del 2019, tuttavia, ha contestualmente introdotto una nuova norma di interpretazione autentica, simile a quella abrogata, oggetto del secondo ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri.

In questo caso, l'Avvocatura dello Stato - nell'impugnare, con il secondo dei due ricorsi qui esaminati, l'intera legge regionale n. 5 del 2019 che, oltre all'art. 1, contiene anche l'art. 2, rubricato «Dichiarazione d'urgenza» - ha dedotto la violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto la nuova norma di interpretazione autentica, quale introdotta dall'art. 1 della legge reg. Liguria n. 5 del 2019, comporterebbe la disapplicazione, *in parte qua*, del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018. Secondo il ricorrente, da ciò deriverebbe una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici, oltre che la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

6.1.- Quanto all'ammissibilità della questione sollevata sull'intera legge reg. Liguria n. 5 del 2019, si deve porre in evidenza che l'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri investe l'intera legge regionale, composta, come già detto, da due articoli. Anche se le doglianze si riferiscono al contenuto del solo art. 1, è di tutta evidenza che i due articoli sono tenuti insieme da un forte e coerente nesso, tanto da non ingenerare incertezze circa il contenuto delle censure (da ultimo, sentenza n. 128 del 2020).

Questa Corte ha chiarito che se «è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», sono, invece, ammissibili «le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (tra le tante, sentenze nn. 143 e 128 del 2020, n. 247 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 141 del 2010).

Questo è il caso della legge regionale impugnata, poiché l'art. 2, che prevede la precisazione del giorno della sua entrata in vigore, riveste una funzione meramente accessoria rispetto al contenuto dell'art. 1 (sentenze n. 128 del 2020, n. 14 del 2017 e n. 201 del 2008).

6.2.- Nel passare al merito, si impone un breve inquadramento delle questioni sollevate.

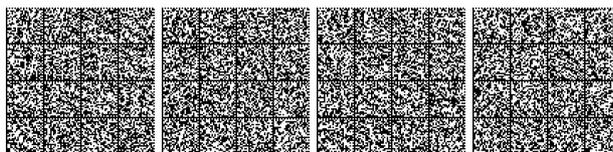
6.2.1.- La legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), prevede all'art. 9 che le pubbliche amministrazioni possono dotarsi di un ufficio stampa che svolge attività indirizzata ai mezzi di comunicazione di massa. A norma del comma 2 dell'art. 9, il personale degli uffici stampa è iscritto all'albo nazionale dei giornalisti ed è costituito da dipendenti di amministrazioni pubbliche, anche in comando o fuori ruolo (ovvero, da personale estraneo alla p.a.).

Il comma 5 dell'art. 9 ha, inoltre, stabilito che l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali del personale in questione «sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti». Per molti anni successivi al varo della legge, tale «speciale area di contrattazione» non è stata creata. Alcune Regioni - tra queste la Liguria - hanno stabilito pertanto di applicare le previsioni del vigente contratto collettivo dei giornalisti, stipulato dalle organizzazioni degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI). L'art. 29, comma 2, lettera *d*), secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 25 del 2006, con specifico riguardo al personale dell'Ufficio stampa della Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale, ha stabilito che, «[s]ino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni», sono attribuiti a quel personale «i profili professionali dei giornalisti previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, nonché l'equivalente economico previsto dal medesimo contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti per i relativi profili».

In data 21 maggio 2018 è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale del comparto «Funzioni locali», per il triennio 2016-2018 (d'ora innanzi: CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018). Tale contratto, all'art. 18-*bis*, ha istituito i nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione delle amministrazioni locali. Al tempo stesso, la allegata dichiarazione congiunta n. 8 ha preso in considerazione la situazione di quel personale «al quale, in forza di specifiche, vigenti norme di legge regionale in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria», e ha quindi stabilito, per tale personale, di rimandare ad «apposita sequenza contrattuale» la «specifica regolazione di raccordo» atta a disciplinare l'applicazione delle norme di cui all'art. 18-*bis*.

6.2.2.- In tale quadro si collocano le due norme regionali oggetto dell'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri.

Con la norma di «interpretazione autentica» di cui all'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2018 (impugnata con il primo dei due ricorsi in decisione), il legislatore ligure ha stabilito che l'inciso «sino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni» (espressione contenuta



nel secondo periodo della lettera d del comma 2 dell'art. 29 della legge reg. Liguria n. 25 del 2006), deve essere inteso «nel senso che l'accordo collettivo nazionale quadro è quello definito a seguito dell'apposita sequenza contrattuale di cui alla dichiarazione congiunta n. 8 al CCNL funzioni locali del 21 maggio 2018». In tal modo, si è disposta l'applicazione del contratto collettivo dei giornalisti anche oltre l'entrata in vigore del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018.

Lo stesso art. 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 ha altresì stabilito, nella seconda parte, quanto segue: «Rimane comunque ferma l'applicazione dei "profili professionali dei giornalisti previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, nonché l'equivalente economico previsto dal medesimo contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti per i relativi profili" nei confronti del personale assunto con contratto a tempo determinato anteriormente alla data del 21 maggio 2018». Si è così confermata per tale personale l'applicazione del contratto collettivo dei giornalisti anche per il periodo successivo all'entrata in vigore della specifica regolazione di raccordo preannunciata dalla dichiarazione congiunta n. 8 di cui al CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018.

Con la successiva disposizione di cui all'art. 1 della legge regionale n. 5 del 2019 (oggetto del secondo ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri) la Regione Liguria, abrogato l'intero comma 1 dell'art. 30 della legge regionale n. 28 del 2019, ne ha riproposto in modo identico la prima parte, con l'effetto di confermare l'applicazione del contratto collettivo dei giornalisti anche oltre l'entrata in vigore del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, ma pur sempre fino all'entrata in vigore della specifica regolazione di raccordo menzionata dalla dichiarazione congiunta n. 8. Non è stata, invece, più riprodotta la (già abrogata) seconda parte della stessa disposizione, che manteneva fermo, per il personale assunto prima del 21 maggio 2018, il regime dettato dalla contrattazione collettiva dei giornalisti.

Il quadro normativo si completa poi, a livello statale, con la novella introdotta dall'art. 1, comma 160, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022). Si tratta del nuovo comma 5-bis dell'art. 9 della legge n. 150 del 2000, che ha stabilito, con decorrenza 1° gennaio 2020, quanto segue: «Ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni di cui al comma 1 ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, risulti applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico per effetto di contratti individuali sottoscritti sulla base di quanto previsto dagli specifici ordinamenti dell'amministrazione di appartenenza, può essere riconosciuto il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai predetti contratti collettivi nazionali di lavoro, mediante riconoscimento, per la differenza, di un assegno ad personam riassorbibile, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con le modalità e nelle misure previste dai futuri contratti collettivi nazionali di lavoro».

Come recentemente affermato da questa Corte, tale novella legislativa «deve intendersi riferita unicamente ai rapporti di lavoro dei singoli soggetti, ancorché la loro regolazione con il contratto di lavoro giornalistico abbia trovato fonte e ragione in normative regionali, che tale applicazione espressamente autorizzavano, mentre non potrebbe intendersi quale ratifica di tali leggi regionali anche al fine di autorizzazione della spesa da parte dell'ente locale» (sentenza n. 112 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto).

6.3.- Alla luce del quadro normativo qui ricostruito nei suoi tratti essenziali, le due questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri sono fondate.

Con riferimento a leggi regionali simili a quelle oggi sub iudice, questa Corte ha affermato che l'applicazione a una categoria di personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto «[l]a disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra [...] nella materia "ordinamento civile" e spetta in via esclusiva al legislatore nazionale». Viene, infatti, in considerazione un rapporto di lavoro che, a seguito della privatizzazione, «è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla specifica contrattazione collettiva, espressamente regolata dall'art. 2» del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 10 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto).

L'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, e successive modificazioni, prevede, al comma 2, ultimo periodo, che «[n]ell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità». Proprio alla luce di tale previsione, il CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018 ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa in questione, con la conseguenza che «la legge impugnata viola la sfera di competenza statale, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del pubblico impiego» (sentenza n. 10 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto).

Anche le disposizioni regionali censurate, nello stabilire le condizioni di perdurante applicabilità della contrattazione collettiva dei giornalisti, in luogo di quella del comparto «Funzioni locali», determinano l'effetto di rendere applicabile un contratto collettivo che non coincide con quello indicato dalla fonte a ciò deputata, con conseguente violazione delle prerogative statali in materia (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.)



Né a considerazioni diverse può condurre la natura solo transitoria delle norme impugnate (ovvero, l'avvenuta abrogazione dell'art. 30, comma 1, seconda parte, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, che regolava l'applicazione del contratto collettivo dei giornalisti per il personale assunto antecedentemente al 21 maggio 2018), poiché la contrattazione collettiva cui rinvia la legislazione statale non è derogabile neanche in via provvisoria.

Queste conclusioni, ribadite dalla già citata sentenza n. 112 del 2020 (punto 12 del Considerato in diritto), chiariscono che è la contrattazione collettiva di settore la sede in cui si adottano le soluzioni più consone per regolamentare l'attività dei giornalisti alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 e dell'intera legge reg. Liguria n. 5 del 2019. Restano assorbiti gli ulteriori parametri evocati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 41 del 2019;

riuniti i giudizi;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), nella parte in cui ha sostituito l'art. 16, comma 11, della legge della Regione Liguria 25 marzo 1996, n. 15 (Norme sull'assunzione agli impieghi regionali);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 e dell'intera legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 51, primo comma, 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, nella parte in cui ha sostituito l'art. 16, comma 9, della legge reg. Liguria n. 15 del 1996, promossa, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, nella parte in cui ha sostituito l'art. 16, comma 10, della legge reg. Liguria n. 15 del 1996, promossa, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 luglio 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

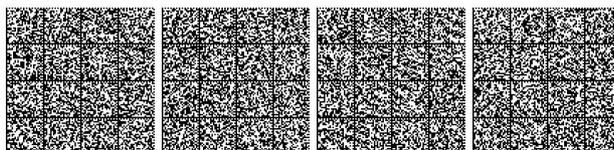
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 settembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 62

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 luglio 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Enti locali - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni per la liquidazione delle Unioni territoriali intercomunali che esercitano le funzioni delle soppresse Province - Attribuzione dei beni immobili ai Comuni - Previsione che il verbale di consegna, redatto dai Commissari straordinari nominati dalla Giunta regionale, ai sensi dell'art. 2645 del codice civile, costituisce titolo per l'intavolazione, la trascrizione immobiliare e la voltura catastale di diritti reali sui beni immobili trasferiti.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Riduzione del gettito TARI, TOSAP o COSAP, per fronteggiare la crisi derivante dall'emergenza COVID-19 - Previsione che le deliberazioni di riduzione ed esenzione possono essere adottate anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Riduzione del gettito TARI, TOSAP o COSAP, per fronteggiare la crisi derivante dall'emergenza COVID-19 - Previsione che i Comuni possono disporre la copertura del relativo minor gettito o minore entrata anche attraverso il ricorso a risorse derivanti dall'avanzo disponibile.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Reggenza temporanea delle sedi di segreteria - Prevista individuazione dei soggetti cui attribuire il ruolo di segretari comunali nelle suddette sedi con popolazione fino a 3000 abitanti - Istituzione, presso l'Ufficio unico del sistema integrato di Comparto della Regione, dell'Elenco dei soggetti cui può essere attribuito tale reggenza temporanea - Iscrizione, al predetto Elenco, dei dipendenti di ruolo del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica funzionale di segretario comunale - Possibilità per i Sindaci di conferire l'incarico al vice segretario o, in sua assenza, ad un dipendente in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso alla qualifica di segretario comunale - Esclusione della spesa inerente al contratto stipulato con il soggetto al quale è conferito l'incarico di reggenza temporanea dal limite per il lavoro flessibile previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010.

– Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia di autonomie locali, finanza locale, funzione pubblica, formazione, lavoro, cooperazione, ricerca e innovazione, salute e disabilità, rifinanziamento dell'articolo 5 della legge regionale 3/2020 recante misure a sostegno delle attività produttive), artt. 1 [, comma 6], 3 [, comma 1,] e 11 [, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6].

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

Contro la Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente in carica, con sede in piazza Unità d'Italia 1, Trieste;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 13 luglio 2020, degli articoli 1, 3 e 11 della legge della regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9, pubblicata nel BUR n. 21 del 20 maggio 2020, recante: «Disposizioni urgenti in materia di autonomie locali, finanza locale, finzione pubblica, formazione, lavoro, cooperazione, ricerca e innovazione, salute e disabilità, rifinanziamento dell'art. 5 della legge regionale 312020 recante misure a sostegno delle attività produttive».

La legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 9/2020 agli articoli 1, 3 e 11 presenta alcuni profili di illegittimità costituzionale e in relazione a tali norme si invoca il sindacato di codesta ecc.ma Corte affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale ed il conseguente annullamento per i motivi di diritto che si esporranno, previa una premessa in ordine al contesto normativo ed amministrativo nel quale si è esplicata la censurata legiferazione regionale.



MOTIVI DI DIRITTO

1) L'art. 1 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9/2020 viola l'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione invadendo la competenza legislativa ivi prevista in capo allo Stato nella materia di «ordinamento civile».

Il comma 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 9/2020, in esame, prevede l'inserimento del nuovo art. 29-*bis*, della legge regionale n. 21/2019, che reca: «Disposizioni per la liquidazione delle Unioni territoriali intercomunali che esercitano le funzioni delle soppresse Province»,

Tale disposizione è da inquadrare nel contesto della citata legge regionale n. 19/2019 che, tra l'altro, ha previsto, all'art. 27, il «Superamento delle Unioni territoriali intercomunali», disponendo: «1. Le Unioni territoriali intercomunali di cui alla legge regionale n. 26/2014, esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, sono sciolte di diritto a decorrere dal 1° gennaio 2021» e che, tra l'altro, all'art. 29, reca «Disposizioni speciali per il superamento delle Unioni che esercitano le funzioni delle soppresse province» prevedendo che: «4. Gli organi delle Unioni di cui al presente articolo sono sciolti a far data dal 1° aprile 2020. Dalla stessa data la gestione delle Unioni è affidata a un commissario straordinario nominato dalla giunta regionale, con il compito di curare gli adempimenti connessi alla liquidazione delle Unioni stesse e al subentro degli enti di cui all'art. 30. Per l'adempimento dei compiti previsti in capo al commissario, la giunta regionale può nominare uno o più vicecommissari. Le indennità dei commissari e dei vicecommissari sono determinate dalla giunta regionale contestualmente alla nomina degli stessi, con oneri a carico degli enti commissariati».

Il comma 5 del novellato art. 29-*bis* della legge regionale n. 21/2019, così dispone: «I beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali che esercitano le funzioni delle soppresse province sono attribuiti ai comuni nei cui territori essi insistono. I commissari, nominati ai sensi dell'art. 29, comma 4, redigono il relativo verbale di consegna, che ai sensi dell'art. 2645 del codice civile, costituisce titolo per l'intavolazione, la trascrizione immobiliare e la voltura catastale di diritti reali sui beni immobili trasferiti. Il trasferimento della proprietà dei beni immobili decorre dalla data del verbale di consegna. Per il trasferimento della proprietà dei beni immobili si applica l'art. 1, comma 96, lettera b), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)»

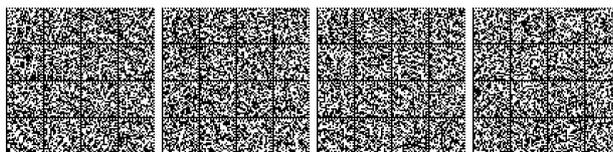
La surriportata norma, introdotta dall'art. 1 della legge regionale n. 9/2020, di cui si chiede la declaratoria di illegittimità, viola l'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, invadendo la competenza legislativa ivi prevista in capo allo Stato nella materia dell'«ordinamento civile», nella parte in cui disciplina i modi di acquisto della proprietà e degli altri diritti reali (disciplinati a livello nazionale dall'art. 922 del codice civile) e individua i titoli idonei alla trascrizione (ambito, anch'esso compiutamente disciplinato dal codice civile, agli articoli 2643-2681, e che, all'art. 2645 del codice civile, - altri atti soggetti a trascrizione - dispone: «Deve del pari rendersi pubblico, agli effetti previsti dall'articolo precedente, ogni altro atto o provvedimento che produce in relazione a beni immobili o a diritti immobiliari taluno degli effetti dei contratti menzionati nell'art. 2643, salvo che dalla legge risulti che la trascrizione non è richiesta o è richiesta a effetti diversi»)

Il trasferimento della proprietà di un bene immobile è il primo e tipico effetto dei contratti indicati dall'art. 2643, comma 1, n. 1, dall'intavolazione (*cf.* R.D. 28 marzo 1929, n. 499, disposizioni relative ai libri fondiari nei territori delle nuove province, art. 9: «Nel libro fondiario possono essere intavolati o prenotati, in quanto si riferiscono a beni immobili, solamente il diritto di proprietà, le servitù, i diritti edificatori di cui all'art. 2643, numero 2-*bis*, del codice civile, il diritto di usufrutto, salvo quello previsto al successivo art. 20, lettera a), i diritti di uso, di abitazione, di enfiteusi, di superficie, di ipoteca, i privilegi, per i quali leggi speciali richiedano l'iscrizione nei registri immobiliari, e gli oneri reali»), alla voltura catastale (*cf.* decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 650, perfezionamento e revisione del sistema catastale).

La regione richiama, poi, la legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», che all'art. 1, comma 96, dispone che «Nei trasferimenti delle funzioni oggetto del riordino si applicano le seguenti disposizioni: (...) b) il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili è esente da oneri fiscali».

La disciplina della proprietà, della trascrizione, dell'intavolazione e della voltura - incluso il profilo inerente all'idoneità del verbale di consegna ai fini della trascrizione - trovano una compiuta regolamentazione in fonti statali di rango primario (codice civile, decreti legislativi, regio decreto), senza effettiva necessità di interventi legislativi regionali «integrativi» (comunque esclusi da codesta ecc.ma Corte costituzionale, *cf.* sentenza n. 228/2016), per quanto non contrastanti con le disposizioni statali.

Codesta ecc.ma Corte ha, infatti, tradizionalmente escluso la possibilità che la legislazione regionale intervenga sui profili civilistici, «sui rapporti cioè dai quali i diritti soggettivi derivano (modi di acquisto e di estinzione, i limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato ecc.)» (Corte costituzionale, 4 luglio 1989, n. 391, in Giur. cost., 1989, I, 1782).



Codesta ecc.ma Corte ha sul punto statuito (Corte costituzionale 6 novembre 2001, n. 352, in Giur. cost., 2001, 3609) che il limite stesso «che attraversa le competenze legislative regionali» è «fondato sull'esigenza sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati».

Pertanto, deve ritenersi che la disposizione regionale in questione invada la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

2) *L'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9/2020 viola l'art. 23 e 117, comma 2, lettera e) della Costituzione invadendo la competenza legislativa ivi prevista in capo allo Stato nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici».*

L'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9/2020, in esame, al comma 1 dispone che i comuni, al fine di fronteggiare la situazione di crisi derivante dall'emergenza COVID-19, deliberano, per l'anno 2020, riduzioni ed esenzioni della tassa sui rifiuti (TARI), ai sensi dell'art. 1, comma 660, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), riduzioni della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP) o del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP), nonché la possibilità di disporre la copertura del relativo minor gettito o minore entrata anche attraverso il ricorso a risorse derivanti dall'avanzo disponibile, nonché da trasferimenti regionali. Le deliberazioni di riduzione ed esenzione possono essere adottate anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020.

Il comma 2 prevede che la regione concorre a sostenere i comuni che adottano i provvedimenti di cui al comma 1, con un parziale ristoro delle minori entrate nei casi di riduzioni ed esenzioni della TARI per le utenze non domestiche e di riduzioni della TOSAP o del COSAP mentre il comma 3 dispone che per le finalità di cui al comma 2, è istituito per l'anno 2020 un fondo speciale, pari a 11 milioni di euro, a favore dei Comuni, suddiviso in:

a) 8 milioni di euro, per ristorare il minor gettito conseguente alla riduzione ed esenzione della TARI per le utenze non domestiche;

b) 3 milioni di euro, per ristorare le minori entrate conseguenti alla riduzione della TOSAP o dei COSAP.

Il concorso della Regione è pari alla metà del valore del minor gettito derivante dalla riduzione ed esenzione della TARI, della TOSAP e del COSAP.

Al comma 7 infine si prevede che «Qualora lo Stato provveda al ristoro totale o parziale del minor gettito derivante dalla riduzione ed esenzione della TARI per le utenze non domestiche, nonché alle minori entrate derivanti dalla riduzione della TOSAP o del COSAP, gli importi del ristoro regionale spettanti a ciascun comune sono ridotti dell'importo corrispondente assegnato dallo Stato».

Il comma 1 dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9/2020 viola l'art. 117, comma 2, lettera e) quando all'ultimo periodo dispone che «le deliberazioni di riduzione ed esenzione possono essere adottate anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020».

Detta disposizione è in contrasto con le norme statali che prevedono l'approvazione dei livelli tributari prima dell'approvazione dei documenti di bilancio.

In materia, la regola generale è fissata dall'art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006, che stabilisce che gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data di approvazione del bilancio di previsione. In questo modo le delibere hanno effetto dal 10 gennaio dell'anno di riferimento.

In ordine al termine per l'approvazione dei regolamenti di disciplina dei tributi locali, poi, l'art. 53, comma 16 della legge n. 388 del 2000 prevede che: «Il termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali ... e le tariffe dei servizi pubblici locali, nonché per approvare i regolamenti relativi alle entrate degli enti locali, è stabilito entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. I regolamenti sulle entrate, anche se approvati successivamente all'inizio dell'esercizio, purché entro il termine di cui sopra, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento». La natura perentoria del termine previsto dall'art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006 è stata chiaramente affermata dal Consiglio di Stato nelle sentenze della sezione quinta n. 3808 e n. 3817 dei 17 luglio 2014, n. 4409 del 28 agosto 2014, n. 1495 del 19 marzo 2015, nonché nell'ordinanza della sezione quarta n. 4434 del 6 ottobre 2016.

Il Consiglio di Stato ha affermato che le disposizioni relative all'approvazione del bilancio di previsione oltre il termine hanno natura eccezionale e sono finalizzate «ad evitare le gravi conseguenze che conseguono alla mancata approvazione del bilancio da parte dell'ente locale».

Pertanto, «in assenza di una specifica ulteriore disposizione di legge» l'autorizzazione del prefetto ad approvare il bilancio oltre termine previsto dalla norma «non comprende il termine per l'approvazione delle aliquote e delle tariffe, che trovano compiuta ed autonoma disciplina nel citato art. 1, comma 169, legge n. 296 del 2006 in materia di aliquote e tariffe, che contiene, peraltro, previsioni sanzionatorie, quali l'inapplicabilità delle nuove tariffe e aliquote, ove approvate dopo il termine del 30 novembre» (Consiglio di Stato, sezione quinta, citate sentenze n. 3808 e n. 3817 dei 2014).



La *ratio* ispiratrice di tali principi è evidentemente rinvenibile nella ineludibile esigenza che i livelli tributari siano connessi alle previsioni del bilancio degli enti locali.

Le entrate tributarie costituiscono, infatti, elemento fondante ed essenziale per la redazione e l'approvazione del bilancio di previsione e la loro quantificazione deve necessariamente precedere l'adozione dello stesso, come risulta dalla lettura dell'art. 172, comma 1, lettera *c*), dei TUEL, il quale prevede tra documenti che devono essere allegati al bilancio, per l'appunto, le deliberazioni di determinazione delle aliquote e delle tariffe.

La correlazione tra la definizione della manovra tributaria e l'adozione del bilancio di previsione è, anzi, così stringente da imporre all'ente locale che abbia già approvato il bilancio, qualora intenda modificare le aliquote o le tariffe, l'obbligo di riapprovare integralmente il bilancio stesso, entro il termine di cui all'art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006, non essendo sufficiente una mera variazione detto stesso (in tal senso si è espressa la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 431 del 3 ottobre 2012).

Non si può, quindi, ammettere che oltre il termine di approvazione del bilancio il comune possa variare le aliquote o le tariffe con effetti sull'anno d'imposta in corso, in quanto significherebbe legittimare, al di fuori dei casi consentiti dalla legge e in qualunque fase dell'esercizio finanziario, una o più riapprovazioni del bilancio, in contrasto con i più basilari principi della programmazione finanziaria, rendendo vani i termini previsti dalla legge statale.

Consentendo all'ente locale di procedere alla modifica delle aliquote e delle tariffe dei tributi anche dopo la scadenza del termine fissato per l'approvazione del bilancio si verificherebbe, altresì, la violazione dell'art. 23 della Costituzione, in quanto i cittadini verrebbero assoggettati ad una prestazione patrimoniale imposta oltre il termine fissato dal legislatore statale, che, nel caso di specie, è rappresentato dal termine perentorio di cui all'art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006.

Senza contare che verrebbero lesi i principi generali sanciti dalla legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente», considerata l'assenza di un riferimento temporale certo per l'individuazione delle aliquote e delle tariffe applicabili per ciascun anno di imposta.

Il superamento del termine di cui all'art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006 comporta indubbiamente l'inapplicabilità delle aliquote e delle tariffe all'anno d'imposta in corso sebbene non influisca sulla validità dell'atto (Consiglio di Stato, sezione quinta, con la sentenza n. 4104 del 29 agosto 2017), incidendo sul «sul regime di efficacia temporale» delle delibere di approvazione delle stesse.

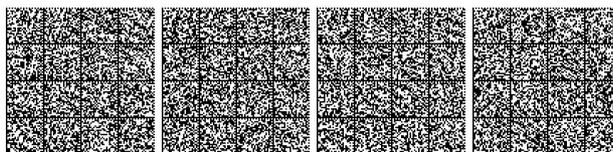
Ferma restando la perentorietà del termine in esame, da un lato, il Consiglio di Stato ha chiarito che l'effetto dell'inapplicabilità delle aliquote per l'anno di riferimento si produce automaticamente, a prescindere dall'annullamento della deliberazione, e, dall'altro, in un'ottica di conservazione degli atti amministrativi, ha affermato che la stessa non è affetta da illegittimità, risultandone soltanto preclusa «l'applicazione (retroattiva) all'esercizio in corso (a partire dal 1° gennaio)» (cfr: sentenza n. 175, n. 176 e n. 180 del 15 gennaio 2018, n. 260 e n. 263 del 17 gennaio 2018; n. 7273 del 27 dicembre 2018, n. 945 dell'8 febbraio 2018).

Anche le ultime norme statali in materia di pubblicazione delle aliquote e delle tariffe dei tributi locali hanno sancito il principio che l'eventuale approvazione della misura dei tributi oltre i termini stabiliti per l'approvazione del bilancio di previsione finisce, altresì, per determinare l'inefficacia delle relative deliberazioni.

Ciò in quanto l'art. 15-*bis* del decreto-legge n. 34 del 2019, nell'introdurre il comma 15-*ter* nell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, ha esteso i medesimi termini di trasmissione e pubblicazione già vigenti per gli atti relativi all'IMU e alla TASI sulla base, rispettivamente, dell'art. 13, comma 13-*bis*, del decreto-legge n. 201 del 2011, e dell'art. 1, comma 688, della legge n. 147 del 2013, alle deliberazioni tariffarie e ai regolamenti relativi ai tributi diversi dall'IMU, dalla TASI, dall'imposta di soggiorno e dall'addizionale comunale all'IRPEF - vale a dire, a legislazione vigente, la TARI, l'ICP, la TOSAP e l'ISCOP.

Gli atti relativi all'IMU, alla TASI, alla TARI, all'ICP, al CIMP, alla TOSAP e all'ISCOP, quindi, acquistano efficacia dalla data della pubblicazione sul sito internet del Dipartimento delle finanze www.finanze.gov.it e sono applicabili per l'anno cui si riferiscono e dunque dal 1° gennaio dell'anno medesimo in virtù del richiamato disposto di cui all'art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006 a condizione che tale pubblicazione avvenga entro il 28 ottobre dello stesso anno.

Al fine di consentire al MEF di provvedere alla pubblicazione entro termine del 28 ottobre di ciascun anno gli atti relativi ai tributi in questione in virtù del citato art. 13, commi 13-*bis* (per l'IMU) e 15-*ter* (per la TARI, l'ICP, la TOSAP e l'ISCOP), del decreto-legge n. 201 del 2011 e art. 1, comma 688, della legge n. 147 del 2013 (per la TASI) devono essere trasmessi, mediante inserimento nel portale, entro termine perentorio del 14 ottobre dello stesso anno.



Le deliberazioni di approvazione delle aliquote o delle tariffe pubblicate oltre detta data sono comunque visibili in corrispondenza dell'anno cui si riferiscono, ma vengono contrassegnate da un'apposita nota che ne evidenzia l'inefficacia per l'anno di riferimento (in tal senso vedi circolare n. 2/DF del 22 novembre 2019).

La disciplina dei tempi di approvazione delle delibere dei tributi strettamente connesse a quello di approvazione del bilancio di previsione rappresentano estrinsecazione dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico posti a tutela del contribuente e finalizzati a garantire la certezza del diritto e non possono certo essere derogati da leggi regionali. La disposizione viene impugnata in quanto lesiva dell'art. 23 della Costituzione.

Conclusivamente si riporta quanto affermato da codesta ecc.ma Corte in tema di riparto della potestà legislativa in ambito tributario nella sentenza n. 245 del 29 novembre 2017: «Giova, infine, ribadire quanto di recente affermato da questa Corte, proprio in materia di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali: «è utile ricordare come il sistema tributario regionale sia caratterizzato, quasi per intero, dall'eteronomia della struttura dei tributi (propri derivati, addizionali, compartecipazioni al gettito di quelli erariali) e dalla centralizzazione dei meccanismi di riscossione e riparto tra gli enti territoriali, soluzioni giustificate dall'interrelazione con più parametri costituzionali di primaria importanza, tra i quali spiccano il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli comunitari ex art. 117, primo comma, della costituzione, e come tale «supremazia normativa» sia giustificata sul piano funzionale da inderogabili istanze unitarie che permeano la Costituzione.»

La disciplina contenuta al comma 1 dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9/2020 viola l'art. 117, comma 2, lettera e) quando all'ultimo periodo dispone che «le deliberazioni di riduzione ed esenzione possono essere adottate anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020», essendo in contrasto con le norme statali che impongono l'approvazione dei livelli tributari prima dell'approvazione dei documenti di bilancio.

Altra violazione dei principi della contabilità nazionale è costituita dalla previsione del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 9/2020 della Regione Friuli-Venezia Giulia ove dispone che «1. I Comuni che, al fine di fronteggiare la situazione di crisi derivante dall'emergenza COVID-19, deliberano, per l'anno 2020, riduzioni ed esenzioni (...) possono disporre la copertura del relativo minor gettito o minore entrata anche attraverso il ricorso a risorse derivanti dall'avanzo disponibile...».

Detta previsione, oltre a comportare il rischio di una non completa copertura delle minori entrate da parte della Regione con conseguenti minori entrate per gli enti locali, comporta la possibilità di utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione a copertura delle minori entrate in violazione dell'art. 109, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2020, che dispone che non possono essere destinate a riduzione di entrate le risorse provenienti dalla quota libera dell'avanzo di amministrazione e i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni, per le quali è prevista la destinazione al finanziamento delle sole spese correnti connesse con l'emergenza in corso.

Diversamente, possono rientrare tra le politiche dirette a sgravare il contribuente dal pagamento delle imposte locali e/o a compensare le minori entrate derivanti dall'emergenza COVID-19 le misure recate dal comma 1-ter del citato art. 109, relative all'utilizzo dell'avanzo vincolato, nonché quelle previste dall'art. 112, in materia di sospensione della quota capitate dei mutui Cassa DD.PP e MEF.

Qualora gli enti locali non fossero in grado di utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione a copertura di dette minori entrate, si determinerebbero squilibri finanziari nei bilanci degli enti, anche considerata la non completa copertura da parte della Provincia per i minori incassi.

In ogni caso, occorre osservare che il legislatore statale ha preso in considerazione l'ipotesi di ristoro a carico dello Stato dei danni subiti dall'emergenza sanitaria (ipotesi disciplinata dal comma 7 della legge regionale impugnata) all'art. 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, (cd decreto rilancio), attualmente in sede conversione all'esame della Camera dei deputati (AC 2500), che prevede «Al fine di concorrere ad assicurare ai comuni, alte province e alle città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, per l'anno 2020, anche in relazione alla possibile perdita di entrate. connesse all'emergenza COVID-19, è istituito presso il Ministero dell'interno un fondo con una dotazione di 3,5 miliardi di euro per il medesimo anno, di cui 3 miliardi di euro in favore dei comuni e 0,5 miliardi di euro in favore di province e città metropolitane. Con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 10 luglio 2020, previa intesa in Conferenza stato città ed autonomie locali, sono individuati criteri e modalità di riparto tra gli enti di ciascun comparto del fondo di cui al presente articolo sulla base degli effetti dell'emergenza COVID-19 sui fabbisogni di spesa e sulle minori entrate, al netto delle minori spese, e tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese, valutati dal tavolo di cui al comma 2».



Nello specifico, le risorse in esame sono previste al fine di concorrere ad assicurare ai comuni, province e città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, per l'anno 2020, anche in relazione alla possibile perdita di entrate connesse all'emergenza COVID19, ma non per far fronte a riduzioni e agevolazione tributarie per il corrente anno 2020 previste dagli enti medesimi in modo autonomo.

Sul punto occorre ricordare la sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 320/2004 con la quale è stato affermato che «questa Corte, a proposito della competenza esclusiva statale in tema di tutela della concorrenza, di cui al secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, ha chiarito nella sentenza n. 14 del 2004 che spetta allo Stato la competenza ad adottare provvedimenti idonei «ad incidere sull'equilibrio economico generale».

La disciplina dell'utilizzo dell'avanzo d'amministrazione, simultaneamente convergente, in tale fattispecie, nelle materie del sistema tributario e contabile dello Stato, dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e della perequazione delle risorse finanziarie, è, quindi, competenza primaria dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con la conseguente illegittimità della disposizione contenuta al comma 1 dell'art. 3 della legge n. 9/2020 della Regione Friuli-Venezia Giulia.

3) *L'art. 11 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9/2020 viola: la potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l); i principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione pubblica di cui all'art. 97 della Costituzione; l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica; l'art. 4 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.*

L'art. 11 della legge regionale che si impugna prevede che - fino alla riforma dell'ordinamento dei segretari comunali del Friuli-Venezia Giulia e, comunque, non oltre dodici mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni presenti - ai fine di fare fronte alla grave e cronica carenza di segretari comunali iscritti alla sezione regionale dell'albo, anche in relazione alla imprescindibile operatività di tutti gli enti locali della regione nella fase successiva al superamento dell'emergenza epidemiologica, l'individuazione dei soggetti cui attribuire il ruolo dei segretari comunali nelle sedi di segreteria con popolazione fino a 3.000 abitanti avvenga secondo le disposizioni contenute in detto articolo.

Al riguardo, è necessario premettere che la disposizione in esame è sostanzialmente analoga a quella già emanata dalla regione con la legge regionale n. 44/2017 recante: «Legge collegata alla manovra di bilancio 2018 - 2020» (art. 10, comma 15) impugnata dal Governo. A seguito dell'impugnativa Costituzionale, la Regione Friuli-Venezia Giulia aveva emanato la legge regionale n. 20 del 9 agosto 2018 che, all'art. 12, comma 5, ha abrogato la disposizione impugnata. Ne è conseguita la rinuncia all'impugnativa deliberata dal Consiglio dei ministri in data 8 novembre 2018 con conseguente estinzione del giudizio pendente davanti codesta ecc.ma Corte costituzionale (Corte costituzionale, 20 marzo 2019, n. 61)

Il comma 1 della disposizione regionale ora in esame, intervenendo sulla materia dell'ordinamento dei segretari comunali, determina l'individuazione dei soggetti cui attribuire le predette funzioni di reggenza temporanea nelle sedi di segreteria con popolazione fino a 3.000 abitanti, prevedendo, al comma 2, l'istituzione presso l'Ufficio unico del sistema integrato di comparto della regione, dell'elenco dei soggetti cui può essere attribuita tale reggenza temporanea.

La disposizione di cui al comma 3, consente l'iscrizione al predetto elenco dei dipendenti di ruolo del comparto unico con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica funzionale di segretario comunale di cui all'art. 13, comma 13, della legge regionale n. 24/2009, senza prevedere nessun ulteriore requisito in relazione al servizio prestato.

Il comma 4, dal punto di vista procedurale, prevede che i sindaci dei comuni - dopo aver esperito senza successo la procedura di pubblicizzazione della sede di segreteria vacante e qualora non procedano a conferire l'incarico al vice segretario o, in assenza del vice segretario, ad un dipendente in possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso alla qualifica di segretario comunale ai sensi dell'art. 13, comma 13, della legge regionale n. 24/2009 - individuano il soggetto cui conferire l'incarico di reggenza temporanea, scegliendolo nell'ambito di una rosa di nominativi predisposta dall'ufficio unico della regione, sulla base delle manifestazioni pervenuti dagli iscritti all'elenco.

Tanto premesso, giova far rilevare che, al fine di fronteggiare la carenza di organico dei segretari comunali, il legislatore nazionale è intervenuto con un'apposita disposizione normativa introdotta dall'art. 16-ter del decreto-legge n. 162/2019, recante «Disposizioni urgenti per il potenziamento delle funzioni dei segretari comunali e provinciali» che, al comma 9, consente, per un periodo transitorio di un triennio, che nei comuni aventi popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero popolazione complessiva fino a 10.000 abitanti in comuni che abbiano stipulato tra loro convenzioni per l'ufficio di segreteria - e la procedura di copertura del posto vacante sia andata deserta e non risulti possibile assegnare un segretario reggente, a scavalco - le funzioni attribuite al vice segretario possono essere svolte, su richiesta del sindaco, previa autorizzazione del Ministero dell'interno, per un periodo non superiore a dodici mesi complessivi, da un funzionario di ruolo in servizio da almeno due anni presso un ente locale, in possesso dei requisiti per la partecipazione al concorso, previo assenso dell'ente locale di appartenenza e consenso dello stesso interessato.



Ciò posto, si evidenzia che la disposizione regionale in esame interviene sulla medesima materia relativa all'ordinamento dei segretari comunali e provinciali successivamente all'entrata in vigore della norma nazionale, peraltro con criteri differenti e senza raccordo con la legislazione nazionale.

Su tale aspetto, rispetto alle discrasie presenti nelle due norme, si evidenzia che il citato art. 16-ter, comma 9, del decreto-legge n. 162/2019, dispone che possono essere attribuite le funzioni di vice segretario comunale a un funzionario di ruolo in servizio da almeno due anni presso un ente locale, al fine di assicurare il possesso della necessaria esperienza professionale, mentre la disposizione regionale non richiede alcun requisito minimo di servizio, ma consente il conferimento di tali incarichi indistintamente a tutti i dipendenti di ruolo del comparto unico regionale locale.

Inoltre, mentre l'incarico di cui trattasi, ai sensi della citata normativa nazionale, può essere attribuito, previa autorizzazione del Ministero dell'interno, per non più di dodici mesi, la norma regionale non prevede alcuna autorizzazione del Ministero dell'interno.

Alla luce di quanto precede, nel rilevare che quella di segretario comunale e provinciale risulta una figura infungibile, che deve rispondere a ben determinati requisiti stabiliti dalla legislazione nazionale, anche le disposizioni di natura urgente finalizzate a consentire il regolare funzionamento degli enti in presenza di una sensibile carenza degli organici, nelle more delle misure di potenziamento previste dal legislatore, devono essere ispirate a finalità di coordinata ed omogenea gestione a livello nazionale di tale criticità.

Peraltro, tale differente trattamento introdotto dalla disposizione regionale rispetto alle previsioni normative nazionali determina un'ingiustificata disparità nei confronti dei dipendenti degli enti locali delle altre regioni, a fronte dell'attribuzione delle medesime funzioni di reggenza temporanea delle sedi di segreteria, con conseguente violazione dell'art. 97 detta Costituzione in materia di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione.

La disposizione regionale in esame viola, pertanto, la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e confligge con gli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

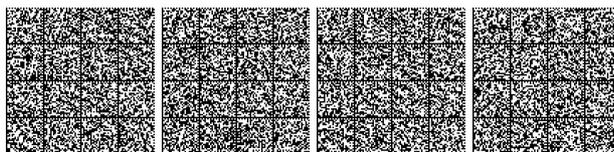
Si sottolinea infatti che il segretario comunale e provinciale costituisce una figura peculiare che deve rispondere a ben determinati requisiti, come stabiliti dalla legislazione nazionale ai sensi degli articoli 97 e 98 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Su di essa, la Corte costituzionale ha peraltro ribadito tale peculiarità, evidenziandone l'elevato profilo di professionalizzazione anche attraverso il riconoscimento della precipua procedura assunzionale del corso-concorso di formazione prevista per l'accesso all'Albo nazionale, con verifiche periodiche dell'apprendimento e obblighi formativi suppletivi nel biennio successivo alla prima nomina; il principio della non revocabilità *ad nutum* dell'incarico (salvo che per violazione dei suoi doveri d'ufficio) e la garanzia nella stabilità dello *status* giuridico ed economico, attraverso la permanenza nell'Albo anche nell'ipotesi di mancata conferma attraverso l'istituto del collocamento in posizione di disponibilità.

Si richiama, in proposito, l'ampia ricostruzione della figura e della natura giuridica del segretario comunale operata da Corte costituzionale 22 febbraio 2019, n. 23 che ha analizzato, in particolare, sia il rapporto di lavoro che le funzioni proprie del segretario comunale.

Con riferimento al primo profilo, codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza appena citata ha evidenziato che il segretario comunale è «quanto al rapporto d'ufficio, un funzionario del Ministero dell'interno. Essendo però nominato dal sindaco, e trovandosi funzionalmente alle dipendenze del Comune, instaura contemporaneamente con quest'ultimo il proprio rapporto di servizio ... E la giurisprudenza di legittimità e quella amministrativa sottolineano concordemente che il segretario comunale, benché dipenda personalmente dal sindaco, intrattenendo un rapporto funzionale con l'amministrazione locale, resta tuttavia un funzionario statale, e il suo *status* giuridico, ancorché particolare, è interamente disciplinato dalla legislazione statale (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 agosto 2016, n. 17065; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 5 aprile 2005, n. 1490)» (Corte costituzionale n. 23/2019 cit., par. 3.2 in diritto, enfasi aggiunte).

Quanto alle funzioni, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha individuato tre gruppi di funzioni, particolarmente delicate e rilevanti, attribuite al segretario comunale.

In primo luogo, sono attribuite al segretario comunale funzioni di certificazione, di controllo di legalità o di attuazione di indirizzi, di verbalizzazione, di rogito e di autenticazione delle scritture private e degli atti unilaterali. Un secondo gruppo di funzioni «cruciali» comprende tutti i compiti di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi comunali in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti, nonché comprende e funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta tra cui emerge, altresì, la competenza in ordine al parere di regolarità tecnica su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta e al consiglio dell'ente che non costituisca mero atto d'indirizzo. Infine, nel terzo gruppo di funzioni rientrano quelle di carattere gestionale potendo il segretario essere nominato in talune ipotesi (anche) direttore generale ovvero dovendo sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti nonché potendo essere nominato responsabile di servizio.



Tali funzioni connotano il segretario comunale quale «figura apicale» che «intrattiene con il sindaco rapporti diretti, senza intermediazione di altri dirigenti o strutture amministrative» (Corte costituzionale n. 23/2019 cit., par. 5.2, cui si rinvia anche per i riferimenti normativi).

Come si vede, le funzioni del segretario comunale richiedono una adeguata preparazione tecnica e ciò giustifica il rigoroso percorso di selezione del segretario comunale, nonché delle figure che possono sostituirlo temporaneamente, delineato dalle norme statali cui spetta in via esclusiva disciplinarne lo *status* giuridico.

Diversamente, l'art. 11 cit., parlando di reggenza temporanea delle sedi di segreteria, consente di individuare soggetti cui attribuire il «ruolo di segretari comunali», individuandoli nei dipendenti degli enti locati regionali assunti con contratto a tempo indeterminato per i quali, pur in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica di segretario comunale (comma 3), non si prevede alcun meccanismo di selezione né di formazione professionale e nemmeno di esperienza professionale e di servizio.

La legge che si impugna, altresì, istituisce, presso l'Ufficio unico del sistema integrato di comparto del personale del pubblico impiego regionale e locale di cui all'art. 17 della legge regionale n. 18 del 2016, l'elenco dei soggetti cui può essere conferita la reggenza. Anche sotto tale profilo la disposizione appare difforme rispetto alla legislazione statale che invece disciplina l'ipotesi della reggenza con riferimento esclusivo ai soggetti già iscritti nell'albo dei segretari comunali all'esito della procedura di abilitazione prevista dall'art. 98, comma 4, del TUEL, al termine della specifica procedura concorsuale (disciplinata dall'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465 e, transitoriamente, dall'art. 16-ter del decreto-legge 31 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 200, n. 8).

Fermo restando quanto sopra evidenziato circa la creazione, ad opera della legge regionale in esame, di una sorta di *tertium genus* di segretario comunale reggente, del tutto eccentrico rispetto al sistema ordinamentale, si reputa che, anche qualora si volesse ricondurre la figura del reggente alla disciplina dei vicesegretari, la norma regionale dovrebbe essere comunque resa omogenea rispetto al modello delineato dal legislatore nazionale, con particolare riferimento ai profili relativi ai requisiti soggettivi, alla selezione e alla formazione e all'aggiornamento periodico.

D'altro canto, non giova nemmeno invocare *ex adverso* il decreto legislativo 20 giugno 1997, n. 9, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», laddove attribuisce alla regione potestà legislativa in materia di ordinamento del personale dei comuni, delle province e degli altri enti locali (art. 15).

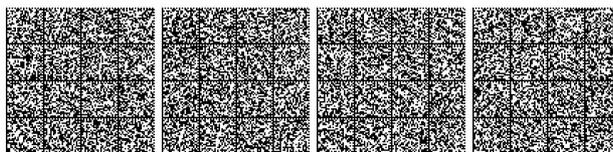
Per un verso, il successivo art. 18 prevede che la legislazione dello Stato trovi comunque applicazione nel Friuli-Venezia Giulia qualora la regione non sia ancora intervenuta con proprie leggi: al riguardo si osserva che, come espressamente scritto nella disposizione regionale, il Friuli-Venezia Giulia non ha ancora posto in essere una riforma organica dell'ordinamento dei segretari comunali nella regione.

In ogni caso, la potestà regionale deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali posti dallo Stato, anche in considerazione delle interferenze su una materia (ordinamento civile) sulla quale sussiste competenza statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), e non può spingersi al punto di delineare una nuova figura di segretario comunale, di derivazione locale, che si affianca a quella classica di origine nazionale e che coesiste con quest'ultima sul territorio regionale.

Il comma 6 dell'art. 11 cit. prevede poi, a differenza della normativa nazionale, che il soggetto cui è conferito l'incarico di reggenza temporanea delle sedi di segreteria con popolazione fino a 3.000 abitanti stipula un contratto di lavoro a tempo determinato regolato, per la parte giuridica ed economica, secondo la disciplina dettata dai contratti collettivi dei segretari comunali e provinciali. La relativa spesa è esclusa dal limite per il lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28 del decreto-legge n. 78/2010.

Al riguardo, la disposizione in esame si pone in contrasto con la normativa di contenimento della spesa di personale per le forme di lavoro flessibili sopra richiamata, in quanto la regione interviene con una propria disposizione consentendo ai comuni di derogare ad una norma nazionale che costituisce, per espressa previsione del citato art. 9, comma 28, principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale (sulla riconducibilità di detta norma ai principi di coordinamento della finanza pubblica si vedano, tra tante, Corte costituzionale 23 giugno 2014, n. 181 e Corte costituzionale, 10 aprile 2014, n. 87; 27 marzo 2014, n. 54 che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime leggi del Friuli-Venezia Giulia; Corte costituzionale, 10 aprile 2014; Corte costituzionale, 6 dicembre 2013, n. 289; Corte conti, sez. riun., 17 aprile 2012, n. 11).

Ne consegue quindi la violazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica.



Dal quadro delineato risulta, quindi, evidente la violazione da parte della disposizione regionale in oggetto, della potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), e dei principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione pubblica di cui all'art. 97 della Costituzione, anche perché essa potrebbe comportare richieste emulative da parte di altre regioni e far sorgere correlate aspettative da parte del corrispondente personale.

La disposizione regionale viola, peraltro, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della propria autonomia, non può derogare.

La disposizione eccede anche dalle competenze statutarie che, ai sensi dell'art. 4 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 devono essere svolte «In armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali...».

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, gli articoli 1, 3, 11 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 21 del 20 maggio 2020 come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 13 luglio 2020.

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

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 13 luglio 2020 della determinazione di impugnare la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 21 del 20 maggio 2020 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 21 del 20 maggio 2020

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

Roma, 17 luglio 2020

L'Avvocato dello Stato: PIETRO GAROFOLI

L'Avvocato dello Stato: ANGELO VITALE

L'Avvocato dello Stato: STEFANO LORENZO VITALE

20C00189

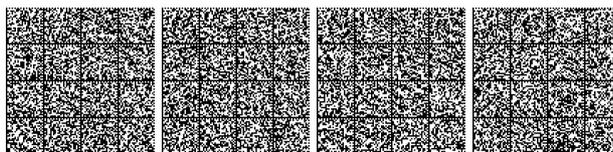
N. 63

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 luglio 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Ambiente - Norme della Regione Lombardia - Legge di semplificazione 2020 - Disposizioni per la semplificazione dei procedimenti di riesame delle autorizzazioni integrate ambientali (AIA) a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle *best available techniques* (BAT) - Previsione che, di norma, la conferenza di servizi è indetta in forma semplificata e in modalità asincrona.

– Legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020), art. 20, comma 1.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587; pec per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocatura-stato.it), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12 legalmente domicilia;



Contro la Regione Lombardia (c.f. 80050050154), in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Milano, piazza Città di Lombardia, 1 per la declaratoria di illegittimità costituzionale della Legge Regione Lombardia n. 11 del 21 maggio 2020 — «Legge di semplificazione 2020», limitatamente all'art. 20, comma 1, come da delibera del Consiglio dei ministri del 22 luglio 2020.

Sul B.U.R. Lombardia del 25 maggio 2020, supplemento n. 22, è stata pubblicata la legge regionale della Lombardia 21 maggio 2020 n. 11 — «Legge di semplificazione 2020».

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nella disposizione *supra* indicata, e propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della Legge Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11, per contrasto con gli articoli 97, 117, secondo comma, lettera *m*) e lettera *s*) Cost., in riferimento all'art. 29-*quater*, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 5, comma 1, lettera *b*, del decreto legislativo n. 127 del 2017 (norma interposta).

L'art. 20 della Legge della Regione Lombardia n. 11 del 2020 reca disposizioni contrastanti con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lettera *s*), Cost.), comportando l'esercizio di una potestà legislativa regionale non finalizzata alla mera semplificazione del procedimento autorizzatorio, e travalicando così l'ambito di competenza costituzionalmente assegnato alle regioni.

Questa la norma impugnata:

«Art. 20. Disposizioni per la semplificazione dei procedimenti di riesame delle AIA a seguito di emanazione delle conclusioni sulle BAT.

In vigore dal 26 maggio 2020.

1. Al fine di consentire una maggiore celerità nell'istruttoria dei procedimenti di autorizzazione integrata ambientale (AIA), in caso di riesami effettuati a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT ai sensi dell'art. 29-*octies*, comma 3, lettera *a*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), purché in assenza di modifiche che implicino l'attivazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di verifica di assoggettabilità a VIA, la conferenza di servizi è indetta, di norma, in forma semplificata e in modalità asincrona, secondo la disciplina di cui all'art. 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), preferibilmente, ove possibile, mediante le modalità telematiche messe a disposizione dalla Giunta regionale».

Come si legge, l'art. 20, comma 1, prevede che al fine di consentire una maggiore celerità nell'istruttoria dei procedimenti di autorizzazione integrata ambientale (AIA), in caso di riesami effettuati a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT (*best available techniques* — migliori tecniche disponibili) ai sensi dell'art. 29-*octies*, comma 3, lettera *a*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 — purché in assenza di modifiche che implicino l'attivazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di verifica di assoggettabilità a VIA — la conferenza di servizi è indetta, di norma, in forma semplificata e in modalità asincrona, secondo la disciplina di cui all'art. 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, preferibilmente, ove possibile, mediante le modalità telematiche messe a disposizione dalla Giunta regionale.

Tale previsione normativa non risulta coerente con le norme statali — in particolare con l'art. 29-*quater*, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 5, comma 1, lettera *b*, del decreto legislativo n. 127 del 2017 — che, al contrario, impongono espressamente il ricorso alla modalità sincrona per le conferenze di servizi AIA.

L'art. 29-*quater*, infatti, al comma 5 («5. La convocazione da parte dell'autorità competente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, di apposita Conferenza di servizi, alla quale sono invitate le amministrazioni competenti in materia ambientale e comunque, nel caso di impianti di competenza statale, i Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dello sviluppo economico, oltre al soggetto richiedente l'autorizzazione, nonché, per le installazioni di competenza regionale, le altre amministrazioni competenti per il rilascio dei titoli abilitativi richiesti contestualmente al rilascio dell'AIA, ha luogo ai sensi degli articoli 14 e 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni») richiama espressamente il solo art. 14-*ter* («conferenza simultanea») e non il 14-*bis* («conferenza semplificata»), della legge 7 agosto 1990, n. 241.



Ciò posto, la disciplina generale della conferenza di servizi, come modificata dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127, recante «Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'art. 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124», rientra nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione, come chiarito dall'art. 29, comma 2-*ter*, della stessa legge n. 241 del 1990.

Essa, pertanto, ai sensi dell'art. 29, comma 2-*quater*, della suddetta legge n. 241 del 1990, prevale sulle discipline legislative regionali, non potendo le regioni stesse e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, 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*, bensì ulteriori livelli di tutela.

Con le modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 127 del 2016 la conferenza di servizi decisoria può svolgersi di norma in forma semplificata e in modalità «asincrona», ossia senza riunione, mediante la semplice trasmissione per via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze con le relative documentazioni e delle determinazioni: il relativo procedimento è delineato dal nuovo art. 14-*bis*, della legge n. 241/1990.

Fuori dalle ipotesi considerate, è prevista, poi, la conferenza in forma simultanea ed in modalità sincrona, con riunione in presenza delle diverse amministrazioni coinvolte. Tale modalità, disciplinata dal nuovo art. 14-*ter* della legge n. 241/1990, è destinata ad operare, specialmente nei casi di particolare complessità della decisione da assumere. Con riferimento alle determinazioni assunte all'esito di questo tipo di procedimenti, codesta Corte costituzionale (sentenza n. 147 del 2019) ha chiarito che il provvedimento unico non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi (comma 7 del nuovo art. 27-*bis* decreto legislativo n. 152/2006, introdotto dall'art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 104 del 2017).

Orbene, secondo una ipotesi già prevista dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenze di servizi, in attuazione dell'art. 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) e ora disciplinata, per quel che rileva, dall'art. 29-*quater*, comma 5 del decreto legislativo n. 152 del 2006, le autorizzazioni integrate ambientali rilasciate ai sensi dell'anzidetto decreto, sostituiscono ad ogni effetto le autorizzazioni riportate nell'elenco dell'allegato IX alla relativa Parte Seconda, e sono quindi comprensive delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto; hanno, dunque, una natura unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi, che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti.

Posto quanto precede, non può non sottolinearsi che, come anche recentemente affermato da codesta Corte costituzionale, la normativa in tema di VIA/AIA rappresenta, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018).

L'unitarietà e l'allocazione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale e rilevanza risponde «ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018).

Protezione ambientale comunque rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, *ex art.* 117, secondo comma, lettera *s*).

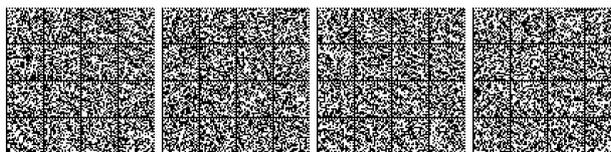
Il rispetto delle suesposte finalità costituisce, inoltre, espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa derivante dall'art. 97 della Costituzione.

La disciplina della VIA/AIA è mossa dalla necessità di affiancare alla tutela ambientale anche la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti che sono espressione del buon andamento dell'azione amministrativa: esigenze che sarebbero frustrate da interventi regionali che, incidendo sul relativo procedimento, si riverberano significativamente sul relativo portato, in aperta contraddizione con le scelte del legislatore statale.

In siffatta cornice non è casuale, a tale riguardo, che anche l'art. 7-*bis*, comma 8, del decreto legislativo n. 152 del 2006, pur riconoscendo uno spazio di intervento alle regioni e province autonome, ne definisca tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati.

Fuori da questi ambiti è dunque preclusa alle regioni la possibilità di incidere sul dettato normativa che attiene a siffatti procedimenti unitari autorizzatori così come definiti dal legislatore nazionale, di per sé caratterizzati da specifica complessità.

Per le esposte ragioni, la Legge della Regione Lombardia n. 11 del 2020 limitatamente all'art. 20, comma 1, risulta costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 97, 117, comma secondo, lettera *m*) ed *s*), Cost., in riferimento all'art. 29-*quater*, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 5, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo n. 127 del 2017.



Per questi motivi la suddetta legge regionale viene impugnata, limitatamente alle norme sopra evidenziate, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 20, comma 1, della legge Regione Lombardia n. 11 del 21 maggio 2020 — «Legge di semplificazione 2020», pubblicata sul B.U.R. Lombardia del 25 maggio 2020, supplemento n. 22, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 22 luglio 2020, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 22 luglio 2020;
2. legge regionale Lombardia n. 11 del 21 maggio 2020, pubblicata sul B.U.R. Lombardia del 25 maggio 2020, supplemento n. 22.

Roma, 24 luglio 2020

L'Avvocato dello Stato: DI LEO

Il Vice Avvocato generale: FIGLIOLIA

20C00199

N. 109

Ordinanza del 9 marzo 2020 del Tribunale amministrativo regionale per le Marche sul ricorso proposto da M. V. contro Ministero dell'Interno, UTG - Prefettura Ascoli Piceno

Straniero - Accoglienza dei richiedenti asilo - Permesso di soggiorno per motivi umanitari - Regime transitorio - Previsione che i titolari di protezione umanitaria presenti nel Sistema di protezione (SPRAR) alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 113 del 2018 rimangono in accoglienza fino alla scadenza del periodo temporale previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del meccanismo del Sistema di protezione e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza - Omessa estensione della disposizione transitoria ai titolari di protezione umanitaria che, alla medesima data, non avevano avuto accesso al Sistema di protezione per mancanza di posti disponibili.

- 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. 12, comma 6.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LE MARCHE

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 608 del 2018, proposto da V. M., rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Canducci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



contro il Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Ascoli Piceno, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliati presso la sede della stessa, in Ancona, piazza Cavour n. 29;

per l'annullamento previa sospensione del provvedimento prot. n... con cui la Prefettura di Ascoli Piceno ha disposto la revoca della misura di accoglienza nei confronti del ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e di U.T.G. - Prefettura di Ascoli Piceno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 marzo 2020 il dott. Tommaso Capitano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, codice procedura amministrativa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. Il ricorrente è un cittadino ... che, dopo l'ingresso sul Territorio Nazionale, ha richiesto la protezione internazionale. La competente Commissione territoriale ha rigettato la domanda, disponendo però l'invio degli atti al Questore di Ascoli Piceno ai fini dell'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Tale permesso è stato rilasciato al sig. M. in data, con la dicitura «casi speciali» (sul punto si tornerà *infra*).

Nel frattempo, essendo sprovvisto di mezzi di sostentamento, l'odierno ricorrente, a far tempo dal ..., era stato inserito in una struttura di accoglienza straordinaria.

In data ... (e non, come indicato in ricorso, in data ...) il gestore del centro di accoglienza, in applicazione delle disposizioni ministeriali vigenti, presentava per conto dello straniero la richiesta di disponibilità di posti nei centri di accoglienza del sistema SPRAR.

Sempre in base alle citate direttive ministeriali, non essendo stata reperita la disponibilità di posti nell'ambito del sistema SPRAR, con il provvedimento qui impugnato la Prefettura di Ascoli Piceno ha revocato al sig. M. le misure di accoglienza.

2. Il provvedimento del Prefetto viene censurato per i seguenti motivi:

— violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990;

— violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 (in quanto il provvedimento è motivato *per relationem* alla circolare del Ministero dell'Interno n. 3994 del 5 maggio 2016, la quale non è stata però allegata all'atto né messa a disposizione del ricorrente in altro modo);

— violazione dell'art. 13, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998. Violazione diritto di difesa e dei principi trasparenza e partecipazione al procedimento amministrativo;

— violazione della normativa in materia di accoglienza (decreto legislativo n. 142/2015 e s.m.i.). Eccesso di potere, disparità di trattamento, illogicità.

3. Il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Ascoli Piceno si sono inizialmente costituiti con semplice memoria di stile.

Con decreto presidenziale n. 296/2018 è stata accolta la domanda di concessione di misure cautelari *inaudita altera parte*.

Con successiva ordinanza collegiale n. 7/2019 il Tribunale ha accolto la domanda cautelare, fissando per il 16 ottobre 2019 l'udienza di trattazione del merito.

All'esito di tale udienza, il Tribunale, al fine di valutare l'eventuale incidenza sulla presente controversia della novella di cui al decreto-legge n. 113/2018, convertito in legge n. 132/2018, ha disposto istruttoria a carico dell'amministrazione (ordinanza n. 639/2019), fissando per la prosecuzione la pubblica udienza del 4 marzo 2020.

Nel frattempo, in data 13 novembre 2019 la Prefettura ha depositato una relazione istruttoria e copia degli atti del procedimento.

In data 13 dicembre 2019 l'amministrazione ha eseguito l'istruttoria disposta con l'ordinanza n. 639/2019.

La causa è passata in decisione alla pubblica udienza del 4 marzo 2020.



4. Il Tribunale ritiene che la definizione della presente controversia debba passare per la risoluzione dell'incidente di costituzionalità dell'art. 12, comma 6, del decreto-legge n. 113/2018, convertito in legge n. 132/2018.

5. Vanno anzitutto disattese le censure di cui ai primi tre motivi di ricorso, visto che:

poiché la Prefettura ha ritenuto di attribuire valore vincolante alle direttive ministeriali e poiché il citato art. 12, comma 6, del decreto-legge n. 113/2018 stabilisce in maniera chiara che i titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (ex permesso di soggiorno per motivi umanitari) non sono più ammessi nelle strutture facenti capo al sistema SPRAR, la violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990 non ha di per sé effetto invalidante del provvedimento impugnato, anche ai sensi del successivo art. 21-*octies*, comma 2;

il secondo motivo è chiaramente strumentale, visto che la circolare ministeriale n. 3994/2016, notissima a tutti gli addetti ai lavori (fra cui deve includersi anche il difensore del ricorrente, iscritto nello speciale elenco degli avvocati abilitati al patrocinio a spese dello Stato), è reperibile facilmente sul sito istituzionale del Ministero dell'Interno;

ugualmente infondato è il terzo motivo, visto che la consolidata giurisprudenza amministrativa è orientata nel senso di ritenere che la mancata traduzione dei provvedimenti in materia di soggiorno in lingua conosciuta dai destinatari può, al massimo, giustificare la concessione della rimessione in termini per errore scusabile ai fini dell'impugnazione, ma non determina l'invalidità degli atti. Peraltro, nella specie la Prefettura ha provato che il ricorrente conosce a sufficienza la lingua italiana, avendo frequentato corsi di lingua e un tirocinio formativo organizzato e gestito dalla Regione Marche e avendo impugnato tempestivamente il provvedimento di revoca.

6. Si deve dunque passare all'esame dell'ultimo motivo, non senza premettere alcune precisazioni in punto di fatto.

6.1. Come si è detto in precedenza, con provvedimento del 12 settembre 2018 (non impugnato) la competente Commissione Territoriale, pur respingendo la domanda di protezione internazionale avanzata dal sig. M., aveva rimesso gli atti al Questore competente per territorio ai fini dell'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, titolo all'epoca disciplinato dall'art. 5, comma 6, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 286/1998 e dall'art. 11, comma 1, lett. *c-ter*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999. Va sin d'ora precisato che il permesso di soggiorno per motivi umanitari non è disciplinato dalle direttive comunitarie che regolamentano la protezione internazionale.

In data 4 ottobre 2018 è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il decreto-legge n. 113/2018, entrato in vigore il 5 ottobre 2018 e successivamente convertito in legge n. 132/2018, il quale, come è noto, ha:

per un verso, abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5, comma 6, del testo unico (art. 1, comma 1, lett. *b*), sostituito dal permesso di soggiorno per «casi speciali»;

per altro verso, e limitatamente ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, previsto (art. 12, comma 6) che «I titolari di protezione umanitaria presenti nel Sistema di protezione di cui all'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, alla data di entrata in vigore del presente decreto, rimangono 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».

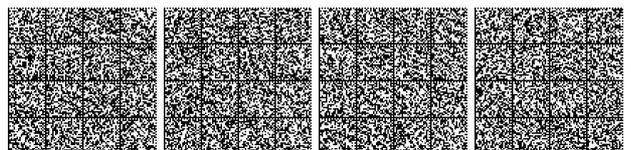
6.2. Da ciò è derivato che i cittadini extracomunitari i quali, alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 113/2018, erano titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari ed avevano avuto accesso al sistema SPRAR, hanno conservato tale beneficio fino alla naturale scadenza dei progetti di accoglienza o alla scadenza del termine di permanenza previsto dalla normativa sullo SPRAR. Al contrario, coloro i quali, seppure a tale data fossero titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari, non avevano avuto accesso al sistema per mancanza di posti disponibili, hanno definitivamente perso la possibilità di accedervi.

6.3. Con specifico riguardo al caso di specie e agli esiti dell'istruttoria va invece precisato che:

nel ricorso si afferma che il gestore del centro di accoglienza aveva presentato la richiesta di disponibilità nel mese di aprile 2018;

né alla data di celebrazione della camera di consiglio destinata all'esame della domanda cautelare né alla data di celebrazione dell'udienza di merito del 16 ottobre 2019 l'amministrazione aveva confutato tale dato;

il Tribunale, traendo le logiche conseguenze dalle premesse del quarto motivo di ricorso, aveva dunque chiesto alla Prefettura di chiarire se la verifica della disponibilità di posti nell'ambito del sistema SPRAR fosse stata compiuta solo in epoca antecedente l'entrata in vigore del decreto-legge n. 113/2018 oppure anche in epoca successiva. Questo perché nel primo caso la causa andrebbe decisa applicando esclusivamente la normativa previgente (ivi inclusa la circolare n. 3994/2016), mentre nel secondo caso si sarebbe posto il problema dell'incidenza nella vicenda della novella di cui al decreto-legge n. 113;



L'istruttoria ha in primo luogo permesso di accertare che la richiesta di disponibilità di posti è stata presentata dal gestore del centro di accoglienza il 24 ottobre 2018, ossia dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 113/2018, e in secondo luogo che dopo il 5 ottobre 2018 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 113/2018) non sono stati più resi disponibili posti per i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato prima della novella;

non sono quindi fondate le deduzioni difensive esposte dall'amministrazione nella relazione istruttoria versata in atti il 13 novembre 2019, visto che fra la data di rilascio del permesso di soggiorno e la data di adozione del provvedimento di revoca delle misure di accoglienza non sono decorsi otto mesi, bensì due mesi. Pertanto, seppure è vero che il ricorrente è stato ammesso a frequentare un tirocinio formativo propedeutico all'ingresso nel mondo del lavoro e che egli è in possesso di un titolo che gli consente di lavorare regolarmente, è altrettanto vero che il periodo di tempo che il sig. M. ha avuto a disposizione per cercare un lavoro e dotarsi quindi di mezzi di sostentamento autonomo è stato eccessivamente breve. Questo tanto più se si pensa che il ricorrente, non avendo ricevuto la comunicazione di avvio del procedimento, non ha nemmeno avvertito la necessità di velocizzare la ricerca di un'occupazione.

7. In ragione di quanto precede, il Tribunale dubita della costituzionalità dell'art. 12, comma 6, del decreto-legge n. 113/2018, come convertito dalla legge n. 132/2018, ravvisandosi un possibile contrasto della norma con l'art. 3 Cost., visto che la disposizione transitoria salvaguarda solo i cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari che, per mera casualità, alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 113/2018 erano stati già ammessi in strutture di accoglienza appartenenti al sistema SPRAR e non anche coloro che, sempre per mera casualità, non vi sono stati ammessi per mancanza di posti.

Quanto alla non manifesta infondatezza e alla rilevanza della questione, si osserva quanto segue.

7.1. È certamente vero che il decreto-legge n. 113/2018 ha comunque previsto la possibilità di accesso al nuovo sistema denominato SIPROIMI ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari rientranti in determinate casistiche (cure mediche, vittime di tratta o di violenza domestica o di grave sfruttamento lavorativo, e così *via*), ma è altrettanto vero che:

le esigenze primarie a cui rispondono le misure di accoglienza sono le medesime, a prescindere dallo *status* individuale del cittadino extracomunitario. Non va dimenticato infatti che i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari non sono equiparabili ai migranti c.d. economici né tantomeno sono migranti clandestini, visto che la loro particolare condizione, seppure non integrante gli estremi per la concessione della protezione internazionale, è stata comunque ritenuta dalla competente autorità di P.S. tale da rendere non opportuno il ritorno nel Paese di origine. Questi migranti hanno dunque diritto, nel tempo occorrente per la ricerca di un'occupazione, di beneficiare delle misure di accoglienza;

in casi come quello che interessa il presente giudizio l'entrata in vigore del decreto-legge n. 113/2018 e la mancata previsione di una norma transitoria che si applicasse a tutti i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari ha determinato il brusco allontanamento degli interessati dai centri di accoglienza temporanei e, quindi, la perdita dei mezzi minimi di sostentamento.

Va inoltre osservato che l'annunciata adozione delle misure *de quibus* potrebbe anche aver disincentivato i gestori dei centri di accoglienza dal formulare le richieste di disponibilità in favore degli interessati, per cui qualcuno di essi potrebbe aver perso la possibilità di accedere al sistema anche in presenza di posti disponibili.

7.2. Quanto alla rilevanza, il Collegio osserva invece che nel caso di specie non si può applicare — ammesso che esso sia condivisibile nel merito — il principio di diritto affermato dalla Corte di Cassazione nella sentenza delle Sezioni Unite n. 29460 del 24 settembre 2019, dal TAR Brescia e dal TAR Basilicata nelle sentenze nn. 649/2019 e 564/2019 (pronunce richiamate dal ricorrente nella memoria irritualmente depositata il 3 marzo 2020), e ciò in quanto, come si è detto, il permesso di soggiorno è stato rilasciato al sig. M. il giorno 4 ottobre 2018, per cui la domanda di ammissione al sistema SPRAR è stata presentata dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 113/2018.

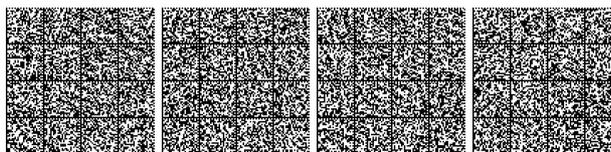
Pertanto, seppure formalmente la posizione del ricorrente rientra nella casistica oggetto delle pronunce dianzi richiamate, la peculiare cadenza temporale che ha connotato la vicenda ha reso di fatto impossibile presentare la richiesta di disponibilità in tempo utile (richiesta che, dal 5 ottobre 2018, non è stato più possibile presentare).

Al riguardo va aggiunto che:

la presenza di posti disponibili presso il sistema SPRAR/SIPROIMI costituisce un presupposto infungibile, visto che si tratta di un elemento materiale oggettivo in assenza del quale il «diritto all'accoglienza» resta una mera enunciazione di principio priva di concreta utilità per gli interessati:

lo stesso ricorrente riconosce che l'abbandono dei centri di accoglienza da parte di soggetti in possesso di permesso di soggiorno per motivi umanitari/"casi speciali" costituisce misura legittima, purché attuata con gradualità.

Pertanto, solo la rimozione dell'attuale limite legale all'accesso dei cittadini extracomunitari che versano nelle stesse condizioni del sig. M. al sistema ex SPRAR può consentire di attuare la predetta gradualità.



8. Per tutto quanto precede:
vanno rigettati i primi tre motivi di ricorso;
va sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, del decreto-legge n. 113/2018, convertito in legge n. 132/2018, per contrasto con l'art. 3 Cost.;
- va di conseguenza disposta la sospensione del giudizio in attesa della decisione della Corte costituzionale;
va riservata al definitivo ogni altra pronuncia di rito e di merito, nonché sulle spese del giudizio e sull'istanza di liquidazione del compenso spettante al difensore del ricorrente relativamente alla fase del merito.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

in parte lo respinge;

con riguardo ai restanti motivi, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, del decreto-legge n. 113/2018, convertito in legge n. 132/2018, per contrasto con l'art. 3 Cost.;

dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; rinvia al definitivo ogni altra pronuncia di rito e di merito, nonché sulle spese del giudizio e sull'istanza di liquidazione del compenso spettante al difensore del ricorrente relativamente alla fase del merito;

ordina che, a cura della Segreteria del Tribunale, la presente sentenza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 4 marzo 2020 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Conti, Presidente;

Tommaso Capitanio, consigliere, estensore;

Giovanni Ruiu, consigliere.

Il Presidente: CONTI

L'estensore: CAPITANIO

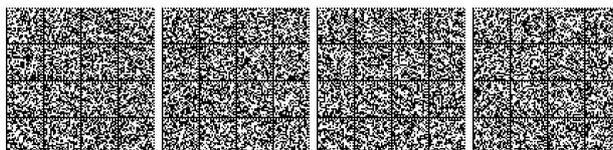
20C00181

N. 110

Ordinanza dell'11 maggio 2020 del G.I.P. del Tribunale di Tivoli nel procedimento penale a carico di G. P.

Misure di sicurezza - Applicazione provvisoria nei confronti di soggetti affetti da infermità psichica - Ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) - Attribuzione alle Regioni e agli organi amministrativi da esse coordinati e vigilati dell'esecuzione del ricovero provvisorio presso una REMS - Esclusione della competenza del Ministro della giustizia in relazione all'esecuzione della misura - Adozione con atti amministrativi di disposizioni generali in materia di misure di sicurezza.

- Codice penale, artt. 206 e 222; decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, art. 3-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014, n. 81.



TRIBUNALE ORDINARIO DI TIVOLI

SEZIONE G.I.P. - G.U.P.

Il giudice letti gli atti del proc. n. 2407/2019 R.G. G.I.P. a carico di:

G... P..., n. R..., residente in C... S... p..., via G... n. ..., sottoposto provvisoriamente alla misura di sicurezza del ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), con sospensione in attesa dell'esecuzione e sottoposizione temporanea alla libertà vigilata;

Difensore: Capobianchi avv. Debora di ufficio;

INDAGATO

A) artt. 81, secondo comma e 336, secondo comma del codice penale perché, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, in più occasioni, presso gli uffici del Comune di C... S... P... e sulla pubblica via, minacciava di un male ingiusto S... B... R..., S... del predetto ... nell'esercizio delle sue funzioni, per costringerlo a compiere un atto dell'ufficio ed in particolare per indurlo a garantirgli la consegna di buoni alimentari; in data 12 settembre 2018 diceva al sindaco: «te meno perché se te do 'na pizza il primario dove stavo m'ha detto che c'ho ragione» ed inoltre in data 21 settembre 2019 tentava di aggredirlo nel suo ufficio per poi lanciargli contro un cartoccio di vino senza colpirlo; in C... S... P... in epoca compresa tra il ...; ... con recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale;

B) art. 658 del codice penale perché, annunciando di volersi suicidare con comunicazione telefonica al numero di pronto intervento «112», procurava allarme presso l'Autorità facendo intervenire presso la sua abitazione il personale del servizio A.R.E.S. «118» e dei Carabinieri di M... (come da annotazione di servizio n. 27/82-2019), ai quali dichiarava di stare bene e di non avere bisogno di alcun intervento;

in C... S... P... il

RITENUTO IN FATTO

1. Con la presente ordinanza si dubita della legittimità costituzionale degli artt. 206 e 222 del codice penale nonché dell'art. 3-ter del decreto-legge n. 211/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 9/2012, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), decreto-legge n. 52/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 81/2014 in relazione agli artt. 27 e 110 Cost. nella parte in cui attribuendo l'esecuzione del ricovero provvisorio presso una Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) alle Regioni ed agli organi amministrativi da esse coordinati e vigilati, escludono la competenza del Ministro della giustizia in relazione all'esecuzione della detta misura di sicurezza detentiva provvisoria nonché nella parte in cui consentono l'adozione con atti amministrativi di disposizioni generali in materia di misure di sicurezza in violazione della riserva di legge in materia, rispetto a quanto previsto dagli artt. 2, 3, 25, 32 e 110 Cost.

Si riferiscono di seguito i termini in fatto della questione e, successivamente, i motivi per i quali essa è ritenuta rilevante e non manifestamente infondata.

2. Il 31 maggio 2019 il Pubblico ministero chiedeva l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza del ricovero in REMS nei confronti dell'indagato ai sensi dell'art. 206 del codice penale, trattandosi di persona in stato di totale incapacità di intendere e di volere al momento della commissione del fatto, come risultava dall'accertamento tecnico effettuato dal consulente nominato per procedere a visita medico legale e psichiatrica. Dopo avere evidenziato i gravi indizi di sussistenza del fatto, costituiti dalle dichiarazioni delle persone escusse dalla polizia giudiziaria e dalle annotazioni degli interventi della stessa polizia giudiziaria, il Pubblico ministero rilevava che dalla relazione emergeva che il prevenuto era affetto da psicosi schizo-affettiva con personalità con tratti antisociali e che era dedito al sistemato abuso di alcolici. Il consulente tecnico rilevava che il G... P... aveva vanificato costantemente ogni tentativo di terapia e riabilitazione poiché non collaborava in alcun modo con il personale sanitario al quale, invece, si opponeva anche con atti violenti, rendendo di fatto impossibile la gestione della sua persona e della patologia sofferta.



3. L'11 giugno 2019 questo Giudice emetteva ordinanza ai sensi degli artt. 206 del codice penale e 312 del codice di procedura penale con la quale veniva accertato che le sistematiche minacce e violenza poste in essere dall'indagato contro persone conosciute e sconosciute e, in particolare, contro il personale sanitario ne rendevano impossibile l'adesione spontanea ad un progetto terapeutico, la cui assenza si associava al rischio di ulteriori fasi di scompenso comportamentale. Il consulente tecnico osservava che l'indagato poteva essere in grado di seguire un trattamento psichiatrico esclusivamente in termini coattivi, all'interno di strutture protette e specializzate per il trattamento delle patologie di cui era portatore e che tale inserimento appariva anche consigliabile per prevenire la messa in atto di comportamenti incongrui ed antisociali, comportamenti che lo stesso, allo stato attuale, non era in grado di controllare. Il soggetto non aveva coscienza di malattia, aveva sempre rifiutato le cure e non collaborato con i servizi preposti e, pertanto, presentava un rischio psicopatologico rilevante in termini di pericolosità sociale e necessitava di cure ad elevata intensità terapeutica.

4. Sotto il profilo strettamente giuridico, la pericolosità sociale del G... emergeva chiaramente dalle violente condotte poste in essere ripetutamente, dai numerosi e gravi precedenti penali che comportavano la contestazione della recidiva reiterata, specifica ed infraquinquennale. Venivano valutati gli elementi previsti dall'art. 3-ter del decreto-legge n. 211/2011, convertito, con modificazioni dalla legge n. 9/2012, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), decreto-legge n. 52/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 81/2014, ed era disposta nei confronti dell'indagato la misura di sicurezza del ricovero presso una REMS, da individuarsi a cura del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP) rispettando il criterio della territorialità, non essendo sufficiente a fronteggiare la pericolosità sociale l'applicazione di una misura di sicurezza non contenitiva, che comunque richiedeva la collaborazione del soggetto.

5. Risultava dagli atti, però, che Centro di salute mentale (CSM) di M..., competente nell'ambito del Dipartimento di salute mentale (DSM) della Azienda sanitaria locale R... aveva già inserito l'indagato in «lista di attesa» per un posto letto presso una casa di cura psichiatrica presso una Struttura per trattamenti psichiatrici intensivi territoriali (STPIT), con possibile prolungamento del ricovero presso una Struttura residenziale psichiatrica per trattamenti terapeutico riabilitativi a carattere estensivo (SRTR) in attesa della disponibilità per l'eventuale ricovero in REMS. L'ordinanza, fino alla disponibilità di posti in REMS, prevedeva l'applicazione temporanea della libertà vigilata presso una SRTR nel territorio della medesima Regione da individuarsi a cura del detto CSM, con le prescrizioni ritenute idonee ai sensi dell'art. 228 del codice penale ad evitare le occasioni di nuovi reati.

6. Il Pubblico ministero l'11 giugno 2019 procedeva all'esecuzione provvisoria ai sensi dell'art. 658, comma 1, secondo periodo e 659, comma 2 del codice di procedura penale, richiedendo al DAP l'indicazione della REMS presso la quale doveva essere consegnato l'indagato. Contestualmente richiedeva al detto CSM di individuare la SRTR per la temporanea esecuzione della libertà vigilata. Con nota del 14 giugno 2019 il DAP comunicava un elenco di tre REMS site nei comuni di P... S... S... e C... che avrebbero potuto eseguire il provvedimento. Nella detta nota, tuttavia, il DAP precisava che, come previsto dal decreto 1° ottobre 2012 emanato dal Ministro della salute di concerto con il Ministro della giustizia, le REMS erano ad esclusiva gestione sanitaria ed il trattamento delle persone sottoposte alla misura di sicurezza detentiva era affidato al Servizio sanitario regionale (SSR). Di conseguenza, solo la Regione Lazio ed il SSR, al cui interno operavano i servizi territoriali dei DSM, erano responsabili della presa in carico e degli interventi terapeutico-riabilitativi sul territorio nei confronti delle persone cui fosse stata applicata una misura di sicurezza detentiva.

7. Il DAP precisava che, in base all'articolo 1 dell'Accordo del 26 febbraio 2015 della Conferenza unificata istituita con decreto legislativo n. 281/1997, le Regioni e le Province autonome avevano assunto l'impegno a garantire l'accoglienza nelle proprie REMS delle persone sottoposte a misura di sicurezza detentiva che pertanto l'accettazione delle persone raggiunte dai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive spettava esclusivamente alle Regioni, quali elementi del Servizio sanitario nazionale (SSN), e alle REMS. Il DAP per la complessità della vicenda svolgeva mera opera di raccordo informativo tra le Autorità giudiziarie e le nuove strutture sanitarie (REMS), come previsto dalla circolare del Ministero della giustizia del 26 marzo 2015, emessa a seguito della riforma sul superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari. Il DAP, in conclusione, rilevava formalmente di non avere alcuna possibilità di incidere sulle manifestazioni di volontà di quelle REMS che per vari motivi, connessi anche ma non solo al ritenuto raggiungimento dei limiti di capienza della struttura, rifiutavano di ricevere l'internando non dando esecuzione al provvedimento emesso dall'Autorità giudiziaria.

8. A seguito di tale nota seguiva una serie di trasmissioni di atti tra istituzioni regionali ed enti locali sanitari preposti all'esecuzione della misura di sicurezza provvisoria detentiva del ricovero in REMS che - a tutt'oggi - non era possibile attuare sia di fatto, per la scarsità di risorse materiali ed umane, che in punto di diritto per quanto qui di interesse, a causa del sostanziale diniego dell'Amministrazione penitenziaria per la ritenuta incompetenza in materia di gestione delle REMS e segnatamente per la asserita intrasferibilità fuori dal territorio regionale, mancando finanche presso l'Amministrazione centrale uno strumento di conoscenza della disponibilità nazionale dei posti in REMS. Veniva meno, tra l'altro, anche la possibilità concreta di eseguire la misura di sicurezza provvisoria non detentiva della



libertà vigilata, rivelatasi del tutto inidonea a contenere la pericolosità dell'indagato che sistematicamente rifiutava il ricovero residenziale, o se ne allontanava, e che non si sottoponeva ad alcuna delle terapie imposte con il provvedimento di applicazione temporanea della detta misura di sicurezza non detentiva.

9. La concreta dimostrazione di tale assoluta incongruenza sul piano giuridico, prima che fattuale, della confusa congerie di norme susseguitesi in materia di misure di sicurezza da applicarsi nei confronti delle persone totalmente inferme di mente, per quanto qui riguarda, era evidente anche in base alle risposte ed alla cronologia degli eventi poiché:

a. il 17 giugno 2019 il DSM della ASL RM/5 comunicava l'indisponibilità di posti presso le due REMS di P... S... e presso quella di S... con inserimento del prevenuto in «lista di attesa»;

b. il 19 giugno 2019 il DSM della ASL FR comunicava l'indisponibilità di posti presso la REMS di C..., con inserimento del prevenuto in lista di attesa;

c. il 21 giugno 2019 il CSM della ASL RM/4 comunicava l'indisponibilità di posti presso la SRTR di M..., dove andava temporaneamente eseguita la libertà vigilata, con inserimento del prevenuto in «lista di attesa»;

d. il 22 giugno 2019 il DSM della ASL RM/4 comunicava il ricovero dell'indagato in stato di libertà presso il Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (SPDC) del Presidio ospedaliero di M... dell'ASL RM/5, a titolo di ricovero *de facto* per le gravi condizioni al salute mentale dell'indagato, preannunciando altresì un futuro ricovero presso la Struttura residenziale psichiatrica (SRP) di C... C... sita in T... località V... A... ;

e. il 24 giugno 2019 il Pubblico ministero emetteva ordine di esecuzione della libertà vigilata temporanea presso una SRTR individuata dal CSM di M... nell'attesa di individuare una REMS per l'esecuzione della misura di sicurezza detentiva provvisoria del ricovero in REMS ma, preso atto della comunicazione dei Carabinieri di F... R... dell'impossibilità di individuare sia la prima che la seconda struttura, sospendeva l'ordine di esecuzione di entrambe le misure di sicurezza;

f. il 25 giugno 2019 i Carabinieri di F... R... confermavano l'impossibilità di eseguire l'ordinanza comunicando l'inserimento dell'indagato in «lista di attesa» del SPDC, ossia di una struttura ospedaliera del SSR non preposta all'esecuzione delle misure di sicurezza;

g. il 10 luglio 2019 il DSM dell'ASL RM/4 comunicava le dimissioni dell'indagato dal ricovero *de facto* presso il SPDC del Presidio ospedaliero di M... dell'ASL RM/5 ed il rientro dello stesso presso l'abitazione in C... S... P... per sottoposizione a terapia domiciliare in stato di libertà per il rifiuto di adempiere agli obblighi della libertà vigilata;

h. il 12 luglio 2019 il Comune di C... S... P... chiedeva copia della relazione del consulente tecnico del Pubblico ministero per avere informazioni nel tentativo di individuare un'idonea struttura almeno per l'esecuzione provvisoria e temporanea della libertà vigilata residenziale, in attesa del ricovero provvisorio in REMS;

i. il 25 luglio 2019 veniva formulata richiesta urgente di accertamento medico per «trattamento sanitario obbligatorio (TSO) a causa delle gravi condizioni psicofisiche dell'indagato che rifiutava il ricovero, non effettuava le terapie e si rendeva irripetibile»;

j. il 26 luglio 2019 il CSM di M... presso la ASL RM/4 comunicava che l'indagato non si era presentato presso la S... C... I... sita in F..., individuata per l'esecuzione provvisoria della libertà vigilata temporanea, che aveva rifiutato ogni terapia farmacologica ed aveva ripreso l'abuso di alcolici;

k. il 15 agosto 2019 veniva effettuato un nuovo ricovero *de facto* dell'indagato in stato di libertà presso il SPDC del Presidio ospedaliero di M... dell'ASL RM/5 per le gravi condizioni psicofisiche legate all'abuso di alcolici, con ulteriore aggravamento delle trasgressioni alla libertà vigilata e persistente mancata indicazione di REMS presso le quali eseguire la misura;

l. il 4 settembre 2019 il DSM presso la ASL RM/4 comunicava di avere fissato un incontro in Roma per un colloquio tra l'indagato e gli operatori della detta S... C... I... di F..., per convincerlo ad accettare il ricovero, comunicandogli l'obbligatorietà del provvedimento giudiziario senza ottenere alcun riscontro;

m. il 9 ottobre 2019 questo Giudice sollecitava il Pubblico ministero a fornire notizie circa l'esecuzione delle misure di sicurezza provvisorie disposte;

n. l'11 ottobre 2019 il Pubblico ministero rilevava che il CSM competente non aveva ancora individuato alcuna struttura sia per l'esecuzione della libertà vigilata provvisoria temporanea sia per il ricovero provvisorio in REMS; di conseguenza sollecitava il CSM di M... dell'ASL RM/4 che il DSM dell'ASL RM/4 a individuare le dette strutture, almeno per procedere all'esecuzione della libertà vigilata provvisoria temporanea, in attesa di individuare un REMS;

o. il 18 ottobre 2019 il CSM di M... dell'ASL RM/4 riferiva di un provvisorio ricovero *de facto* del prevenuto in stato di libertà in casa di cura per motivi di salute fisica (diabete mellito), ribadendo che persisteva la mancanza di posti per il ricovero in REMS e che non era stato possibile nemmeno eseguire la libertà vigilata provvisoria presso una SRTR, non presentandosi il prevenuto agli appuntamenti fissati per i colloqui preliminari;



p. Il 6 novembre 2019 il CSM di M... dell'ASL RM/4 comunicava che il prevenuto continuava a sottrarsi all'esecuzione della libertà vigilata presso la SRTR e che erano risultati vani tutti i tentativi di convincerlo ad adempiere agli obblighi previsti dalla detta misura di sicurezza provvisoria non detentiva, senza che fosse indicata alcuna REMS presso la quale eseguire la misura di sicurezza del ricovero;

q. il 25 novembre 2019 il Pubblico ministero emetteva l'avviso di conclusione delle indagini preliminari, che veniva notificato il 14 febbraio 2020 personalmente all'indagato che si trovava in stato di libertà in C... S... P..., in ulteriore trasgressione della libertà vigilata residenziale;

r. il 31 marzo 2020, dopo numerosi solleciti, il Pubblico ministero rinnovava la richiesta al DSM presso la A... di indicazione di una REMS per l'esecuzione della misura di sicurezza detentiva provvisoria dando atto che non era possibile eseguire, in via temporanea, la libertà vigilata presso una SRTR, poiché l'indagato non si presentava e non vi erano strumenti coercitivi per procedere diversi dall'esecuzione del ricovero in REMS, che continuava a non essere inseguibile per mancanza di posti;

s. il 2 aprile 2020 il Pubblico ministero presentava la richiesta per la fissazione dell'udienza dibattimentale per l'emissione della citazione diretta a giudizio davanti al Tribunale di T... per i reati sopra descritti e il Presidente del Tribunale indicava la data dell'8 settembre 2020 ai sensi dell'art. 132, 132-bis e 160 disp. att. del codice di procedura penale ai fini dell'emissione del decreto di citazione a giudizio, ancora non emanato;

t. l'8 aprile 2020 il CSM di M... dell'A... comunicava che l'indagato proseguiva nel rifiuto di procedere a ricovero residenziale presso la detta SRTR, che persistevano le condizioni patologiche, che si erano aggravate per l'abuso continuo di alcolici e che permaneva la mancanza di posti presso le REMS della Regione Lazio per eseguire la misura provvisoria di sicurezza detentiva;

u. il 15 aprile 2020 il Pubblico ministero trasmetteva gli atti a questo Giudice per i provvedimenti di competenza in materia di esecuzione provvisoria della misura di sicurezza della REMS che non era risultata eseguibile;

v. l'11 maggio 2020, con separata ordinanza, veniva revocata la misura di sicurezza provvisoria della libertà vigilata per le plurime e gravi trasgressioni commesse, secondo quanto previsto dall'art. 231 del codice penale, dandosi atto che si doveva procedere all'esecuzione della misura di sicurezza provvisoria della REMS originariamente applicata con riferimento al solo delitto contestato al capo A), secondo i principi stabiliti dalla Corte di cassazione con sent. n. 12399/2019 che escludeva l'applicabilità della misura di sicurezza alle contravvenzioni nei casi di persone inferme di mente.

10. Quanto all'impossibilità di eseguire il ricovero in REMS, si rileva che la «lista di attesa» presso la Regione Lazio è tenuta mediante il c. d. SMOP, ossia il Sistema informativo per il Monitoraggio del superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG). Nell'ambito del SSR ed alle dirette dipendenze della Regione Lazio, lo SMOP gestisce a livello informatico la disponibilità dei posti per l'esecuzione del ricovero in REMS, nell'ambito del percorso di superamento sancito dall'Allegato C al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008, in attuazione di quanto previsto dalle Linee di indirizzo sancite dagli Allegati A e C del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 e dagli Accordi sanciti in Conferenza Unificata il 13 ottobre 2011 (Rep. Atti n. 95/C.U.) e il 26 febbraio 2015 (Rep. Atti n. 17/C.U.). Lo SMOP ha le seguenti funzioni:

a. la gestione del flusso dei dati relativi ai pazienti in misura di sicurezza nelle diverse fasi del percorso di presa in carico da parte delle ASL competenti, anche laddove si producano variazioni della loro situazione di internamento (trasferimento, esecuzione penale esterna con licenza finale di esperimento, libertà vigilata, dimissione);

b. il monitoraggio del flusso;

c. l'elaborazione dei dati con risultato finale di *report*.

11. Così descritti i fatti, si osserva che la misura di sicurezza detentiva del ricovero in REMS risultava, tuttavia, inseguibile perché il DAP aveva dichiarato di non essere competente ad individuare REMS diverse da quelle indicate e, più in generale, ad adottare qualsiasi provvedimento in materia di ricovero in REMS, che nel caso di specie non poteva nemmeno essere eseguita in altra Regione. Si protraeva, inoltre, fino ad oggi l'indisponibilità dei competenti DSM della Regione Lazio a rendere disponibile un posto presso una REMS sita nel territorio della medesima Regione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

12. Riferiti secondo quanto sopra descritto i termini di fatto che danno origine alla presente questione di legittimità costituzionale, si precisano i motivi di diritto per i quali si solleva, di ufficio ai sensi dell'art. 23, terzo comma, legge n. 87/1953, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-ter del decreto-legge n. 211/2011, convertito, con modificazioni dalla legge n. 9/2012, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), decreto-legge n. 52/2014, convertito con



modificazioni dalla legge n. 81/2014 in relazione agli artt. 27 e 110 Cost. nella parte in cui attribuendo l'esecuzione del ricovero provvisorio presso una Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) alle Regioni ed agli organi amministrativi da esse coordinati e vigilati, escludono la competenza del Ministro della giustizia in relazione all'esecuzione della detta misura di sicurezza detentiva provvisoria nonché nella parte in cui consentono l'adozione con atti amministrativi di disposizioni generali in materia di misure di sicurezza in violazione della riserva di legge in materia, rispetto a quanto previsto dagli artt. 2, 3, 25, 32 e 110 Cost. È certa la rilevanza nel procedimento della questione predetta, poiché è indubbio che a causa della persistente pericolosità sociale del prevenuto, gravato da recidiva reiterata per delitti violenti, e delle plurime e gravi trasgressioni della libertà vigilata, disposta solo temporaneamente ed oggi revocata, è tuttora necessario dare esecuzione all'ordinanza che dispone il ricovero provvisorio presso una REMS che, in base alle dette disposizioni di legge e di atti aventi forza di legge, va eseguita presso strutture della Regione Lazio, nella quale rientra il Comune di C... S... P..., dove è residente l'indagato. Il Ministro della giustizia, attraverso il DAP, ha dichiarato di non essere competente ad adottare misure in relazione all'esecuzione del ricovero presso la REMS, con la conseguenza che in applicazione delle dette disposizioni risulta impossibile da oltre un anno procedere all'esecuzione a causa dell'indisponibilità di un posto all'interno dello SMOP, quale sistema della Regione Lazio deputato al monitoraggio dei posti.

13. È necessario ricostruire in sintesi il percorso all'esito del quale il legislatore trasferiva dal Ministro della giustizia alle Regioni ed alle Province autonome di Bolzano e Trento la competenza in materia di esecuzione - per quanto qui riguarda - delle misure di sicurezza detentive provvisorie nei confronti degli internati affetti da patologie psichiatriche, al fine di comprendere l'intrinseco contrasto tra le disposizioni di legge ordinaria suddette e le norme costituzionali che disciplinano le misure di sicurezza. La prima disposizione di trasferimento di competenze penitenziarie in materia sanitaria era la legge n. 419/1998, che delegava al Governo la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale (SSN) e l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del SSN, modificando altresì l'art. 5, decreto legislativo n. 502/1992 con il riordino della medicina penitenziaria, la cui competenza veniva trasferita dall'Amministrazione penitenziaria ai SSR per il tramite delle locali ASL, i cui compiti venivano successivamente definiti dal decreto legislativo n. 230/1999.

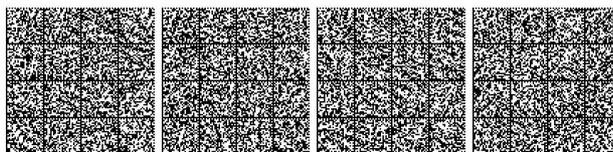
14. La Corte costituzionale dichiarava, poi, illegittimi sia l'art. 222 del codice penale, nella parte in cui non consentiva al giudice, nei casi ivi previsti, di adottare, in luogo del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, una diversa misura di sicurezza, idonea ad assicurare adeguate cure dell'infermo di mente e a far fronte alla sua pericolosità sociale (sentenza n. 253/2003), sia l'art. 206 del codice penale, nella parte in cui non consentiva al giudice di disporre, in luogo del ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario, una misura di sicurezza non detentiva prevista dalla legge per il raggiungimento dello stesso obiettivo (sentenza n. 367/2004).

15. Successivamente veniva deciso il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari dall'allegato C del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 e dai conseguenti Accordi sanciti dalla Conferenza unificata istituita ai sensi dell'art. 9, decreto legislativo n. 281/1997, nelle sedute del 2011-2008, 26 novembre 2009 e 13 ottobre 2011, secondo le modalità previste dal citato decreto e dai detti accordi.

16. Con l'art. 3-ter del decreto-legge n. 211/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 9/2012 venivano previste ulteriori disposizioni per il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari delegificando la materia e disponendo che entro il 31 marzo 2012, con decreto di natura non regolamentare del Ministro della salute adottato di concerto con il Ministro della giustizia d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dovessero essere definiti ulteriori requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi, anche con riguardo ai profili di sicurezza, relativi alle strutture destinate ad accogliere le persone cui erano applicate le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia, ad integrazione di quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 42 del 20 febbraio 1997. Detto decreto approvava l'Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private.

17. I principi sanciti dal detto art. 3-bis erano:

- a. l'esclusiva gestione sanitaria all'interno delle strutture;
- b. la previsione di attività perimetrale di sicurezza e di vigilanza esclusivamente esterna, ove necessario in relazione alle condizioni dei soggetti interessati, da svolgere nel limite delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;
- c. la destinazione delle strutture ai soggetti provenienti, di norma, dal territorio regionale di ubicazione delle medesime.



18. Il successivo decreto 1° ottobre 2012 del Ministro della salute di concerto con il Ministro della giustizia stabiliva i predetti i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi delle strutture residenziali destinate ad accogliere le persone cui erano applicate le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia. L'Allegato A al suddetto decreto rilevava che i pazienti destinatari delle strutture di che trattasi potevano presentare caratteristiche psicopatologiche significativamente variabili e disponeva che, fermi restando i requisiti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997 e al detto decreto e la gestione sanitaria delle strutture, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano ne assicuravano un'implementazione adeguatamente diversificata, anche in termini strutturali, organizzativi, di profili di sicurezza e di vigilanza esterna, nonché per livelli di protezione, idonea a rispondere alle diverse caratteristiche psicopatologiche ed alla loro evoluzione.

19. Con decreto-legge n. 24/2013, convertito con modifiche dalla legge n. 57/2013 erano previsti termini certi per la soppressione degli OPG, veniva conferito al Governo il potere di sostituirsi alle Regioni ed alla Province autonome suddette in caso di inerzia nell'attuazione del programma di trasferimento delle competenze in materia di REMS, anche per favorire la presa in carico da parte dei DMS dei pazienti dimessi dagli OPG per i quali non si riteneva necessaria la misura di sicurezza.

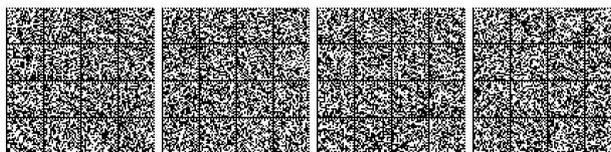
20. Con il decreto-legge n. 52/2014, convertito con modifiche dalla legge n. 81/2014, si stabiliva la data definitiva di soppressione degli OPG, individuandola nel 31 marzo 2015, e si definiva la natura sussidiaria delle misure di sicurezza detentive rispetto alle misure di sicurezza non detentive nei confronti dei pazienti psichiatrici (c.d. *extrema ratio*). L'art. 7 dell'Accordo adottato ai sensi del D.M. dell'11 ottobre 2012, All. A, statuiva che alla data di chiusura degli OPG, le Regioni e le Province Autonome, il DAP e la Magistratura avrebbero definito, mediante specifici accordi, le modalità di collaborazione, ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui alla legge n. 81/2014, inerenti l'applicazione delle misure di sicurezza detentive, la loro trasformazione e l'eventuale applicazione di misure di sicurezza, anche in via provvisoria, non detentive. L'art. 4 del medesimo Accordo, inoltre, prevedeva che le Regioni avrebbero adottato un piano di formazione del personale delle REMS mirato ad acquisire e a mantenere competenze cliniche, medico legali e giuridiche, con particolare attenzione ai rapporti con la Magistratura di Sorveglianza, specifiche per la gestione dei soggetti affetti da disturbo mentale autori di reato.

21. Con la sentenza n. 186/2016 la Corte costituzionale effettuava una prima valutazione del «nuovo sistema» delle misure di sicurezza da applicare agli autori di reato infermi di mente, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 52/2014, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 81/2014, ritenendo legittime le parti in cui detta disposizione stabilisce che l'accertamento della pericolosità sociale è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale e che non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali. Secondo la Corte costituzionale, infatti, la disposizione censurata non aveva modificato, neppure indirettamente, per le persone inferme di mente o seminferme di mente, la nozione di pericolosità sociale, ma si era limitata ad incidere sui criteri di scelta tra le diverse misure di sicurezza e sulle condizioni per l'applicazione di quelle detentive.

22. L'art. 1, comma 16, lett. c), legge n. 103/2017, delegava il Governo ad adottare entro il 3 agosto 2018 la revisione della disciplina delle misure di sicurezza personali ai fini della rivisitazione, con riferimento ai soggetti imputabili, prevedendo numerosi criteri che dovevano comunque fare salve le esigenze di prevenzione a tutela della collettività, tenuto conto dell'effettivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e dell'assetto delle nuove residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), con previsione della destinazione alle REMS prioritariamente dei soggetti per i quali sia stato accertato in via definitiva lo stato di infermità al momento della commissione del fatto, da cui derivi il giudizio di pericolosità sociale, con riferimento alle peculiari esigenze di trattamento dei soggetti e nel pieno rispetto dell'articolo 32 della Costituzione. La delega legislativa, tuttavia, scadeva senza essere esercitata.

23. L'inefficace gestione delle misure di sicurezza detentive da parte delle Regioni era già stata segnalata dal Consiglio Superiore della Magistratura con una prima risoluzione del 19 settembre 2017 avente ad oggetto Direttive interpretative ed applicative in materia di superamento degli OPG e di istituzione delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza REMS, di cui alla legge n. 81 del 2014. Da quanto rilevabile dal monitoraggio svolto presso le Autorità giudiziarie dei vari distretti di Corte di appello, si constatava che pressoché in tutte le Regioni interessate vi era assoluta carenza di posti e sostanziale ineseguibilità delle misure di sicurezza detentive anche per persone di particolare pericolosità sociale, non essendo nemmeno possibile trasferire da una Regione all'altra gli internati per mancanza di un effettivo coordinamento da parte del Ministro della giustizia.

24. In data 8 novembre 2017 il Ministro della giustizia e la Regione Lazio approvavano un protocollo di intesa, sottoscritto anche dalla Corte di appello di Roma e dalla Procura generale presso la medesima Corte, per una tempestiva ed efficace comunicazione tra REMS, DSM e Magistratura per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive nei confronti di pazienti psichiatrici e per la regolamentazione delle modalità con le quali effettuare eventuali invii presso luoghi di cura esterni.



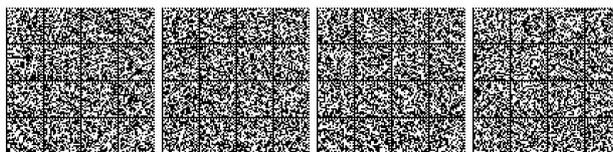
25. Successivamente il Consiglio Superiore della Magistratura, atteso il persistere delle gravi inefficienze segnalate, sia in relazione al trattamento psichiatrico degli internati che alla sostanziale impossibilità di contenerne la pericolosità sociale, era intervenuto nuovamente con altra risoluzione del 25 settembre 2008, con la quale sollecitava l'elaborazione di Protocolli operativi in tema di misure di sicurezza psichiatriche da parte degli Uffici giudiziari di merito e di sorveglianza, insieme al Ministro della giustizia alle Autorità regionali competenti, sollecitando l'adozione di accordi che potessero garantire la risoluzione delle gravi inefficienze descritte che, nel caso in esame, si protraggono tuttora.

26. Con sentenza n. 99/2019 la Corte costituzionale esaminava nuovamente la disciplina del ricovero presso una REMS, sia pure sotto il diverso profilo dell'inapplicabilità a coloro che erano affetti da infermità mentale sopravvenuta alla condanna. La Corte costituzionale dava atto che la misura di sicurezza detentiva del ricovero presso una REMS era soggetta ai principi sopra descritti di gestione sanitaria e territorialità e rilevava la mancata attuazione della delega conferita dal legislatore al governo con la predetta legge n. 103/2017, ma riteneva che essa non potesse essere applicata anche a coloro ai quali l'infermità mentale era sopravvenuta rispetto alla condanna. Veniva, di conseguenza, ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione e la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-ter, legge n. 354/1975, n. 354, nella parte in cui non prevedeva che, nell'ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta, il Tribunale di sorveglianza potesse disporre l'applicazione al condannato della detenzione domiciliare anche in deroga ai limiti di cui al comma 1 del medesimo art. 47-ter. Nella medesima sentenza la Corte costituzionale rilevava che il percorso riformatore delle misure di sicurezza detentive era risultato lungo e faticoso e che era sostanzialmente rimasto incompiuto.

27. Così delineato il complessivo quadro giuridico al cui interno si muove la decisione da adottare si rileva che - in relazione al presente procedimento - il ricovero in REMS rientra tra le misure di sicurezza che costituiscono, ai sensi degli artt. 2 e 25, comma terzo Cost., una forma di tutela da parte dello Stato dei diritti inviolabili dell'uomo alla vita e all'incolumità per proteggere i terzi dalle condotte violente che possono essere poste in essere dagli autori di reato non imputabili per incapacità di intendere e di volere, con l'espressa previsione della riserva di legge per la disciplina dei casi in cui è possibile sottoporre a misura di sicurezza una persona. L'art. 13, secondo comma Cost. impone che solo l'Autorità giudiziaria possa disporre con atto motivato la restrizione della libertà personale, con un principio applicabile anche alle misure di sicurezza detentive, definitive o provvisorie, da disporre nei confronti degli autori di reato infermi di mente. L'art. 32 Cost., infine, tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e anche come interesse della collettività, prevedendo la riserva di legge anche in relazione ai trattamenti sanitari obbligatori, nel limite assoluto dell'invulnerabilità dei limiti imposti dal rispetto della persona umana.

28. In questo quadro si inserisce la misura di sicurezza detentiva provvisoria del ricovero in REMS nei confronti di infermi di mente, alla quale da un lato sono stati attribuiti dal legislatore caratteri prevalentemente terapeutici, con la esclusiva gestione sanitaria all'interno delle strutture, ma dall'altro lato è stato lasciato il carattere restrittivo della libertà personale derivante dalla pericolosità sociale degli autori di reato che - a causa di infermità mentale al momento di commissione del fatto - debbano essere sottoposti a detto ricovero. Sussiste, quindi, una chiara differenza tra la limitazione alla libertà personale derivante dall'applicazione di un trattamento sanitario obbligatorio (TSO) su persona affetta da malattia di mente e tale da necessitare di cure da prestare in condizioni di degenza ospedaliera, rispetto alla limitazione alla libertà personale derivante dall'applicazione della misura di sicurezza detentiva del ricovero in REMS. Solo in quest'ultimo caso, infatti, il presupposto per la limitazione della libertà personale è la commissione di un fatto costituente reato da parte di persona incapace di intendere e di volere per la quale sussista il detto requisito della pericolosità sociale. L'intervento dell'Autorità giudiziaria, pertanto, nel caso di TSO opera solo *ex post* a ratifica del provvedimento adottato dall'Autorità sanitaria allo scopo di verificare il rispetto della procedura e la sussistenza effettiva delle necessità terapeutiche accertate dal medico proponente e dal medico della struttura pubblica di cui agli artt. 33 e 34, legge n. 833/1978. Nel caso di misure di sicurezza detentive, invece, l'Autorità giudiziaria ha la competenza esclusiva a disporre di propria iniziativa la misura di sicurezza detentiva, definitiva o provvisoria, a causa della presenza di un fatto costituente reato e dell'accertata pericolosità sociale dell'autore incapace di intendere e di volere.

29. La differenza così evidenziata risulta delineata anche nella legge processuale penale, poiché l'art. 73 del codice di procedura penale prevede che, in ogni caso in cui lo stato di mente dell'imputato appaia tale da renderne necessaria la cura nell'ambito del servizio psichiatrico, qualora vi sia pericolo nel ritardo, il Giudice disponga anche di ufficio il ricovero provvisorio dell'imputato in idonea struttura del servizio psichiatrico ospedaliero, fino al provvedimento dell'Autorità competente per l'adozione delle misure previste dalle leggi sul trattamento sanitario per malattie mentali, ovvero applichi la misura della custodia cautelare presso una casa di cura ai sensi dell'art. 286 del codice di procedura penale. Quando, invece, l'imputato sia affetto da vizio totale di mente per il quale debba essere applicata in via provvisoria la misura di sicurezza del ricovero in REMS per totale incapacità di intendere e di volere ai sensi degli artt. 85, 88, 206 e 222 del codice penale e dall'art. 3-ter del decreto-legge n. 211/2011, convertito con modificazioni dalla legge



n. 9/2012, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), decreto-legge n. 52/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 81/2014, il Giudice procede previo accertamento della pericolosità sociale dell'imputato ai sensi degli artt. 312 e 313 del codice penale.

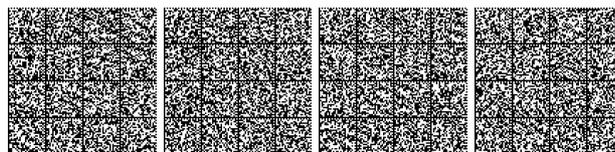
30. Ne deriva che la limitazione della libertà personale conseguente al TSO trova giustificazione e fondamento costituzionale nell'esclusivo interesse alla tutela della salute della persona nei cui confronti detto trattamento viene applicato, secondo quanto previsto dall'art. 32 Cost., mentre la limitazione della libertà personale derivante dalla misura di sicurezza detentiva provvisoria del ricovero in REMS trova giustificazione e fondamento costituzionale anche nella tutela dei diritti fondamentali alla vita ed all'incolumità personale dei terzi diversi dall'infermo di mente che vi è sottoposto, secondo quanto previsto dagli artt. 2 e 25 Cost., ferma restando la concorrente tutela della salute del detto infermo di mente ai sensi dell'art. 32 Cost.

31. L'aspetto penale della misura di sicurezza detentiva personale, peraltro, risulta evidente anche dal complesso di disposizioni che ne disciplinano l'esecuzione, che è affidata al Pubblico ministero e che avviene con applicazione delle disposizioni compatibili previste dall'ordinamento penitenziario e dal regolamento penitenziario, che disciplinano i diritti riconosciuti agli internati presso le REMS (permessi, licenze, rivalutazioni della pericolosità ecc.) ed il loro trattamento durante l'applicazione della misura di sicurezza (cura, terapia, socialità ecc.). Gli artt. 2 e 25 della legge n. 300/1963, che autorizzava la ratifica ed esecuzione della Convenzione europea di estradizione firmata a Parigi il 13 dicembre 1957, prevedono la possibilità di estradare anche i sottoposti a misura di sicurezza, definita come qualsiasi misura restrittiva della libertà personale ordinata in aggiunta o in sostituzione di una pena, con provvedimento di una giurisdizione penale. La misura di sicurezza si fonda sulla pericolosità sociale, come definita dall'art. 203 del codice di procedura penale che, agli effetti della legge penale e anche con riferimento agli infermi di mente, prevede che sia ritenuta socialmente pericolosa la persona non imputabile, la quale abbia commesso taluno dei fatti previsti come reato, quando è probabile che commetta nuovi fatti preveduti dalla legge come reati. La probabilità di recidiva nel reato, perciò, giustifica la limitazione della libertà personale dell'infermo di mente e va valutata ai sensi dell'art. 133 del codice penale, che indica i criteri mediante i quali il giudice valuta la gravità del reato e la capacità a delinquere. Va comunque esclusa ai fini della valutazione della pericolosità sociale sia il giudizio sulle condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo che l'eventuale assenza di programmi terapeutici individuali, secondo quanto previsto dall'art. 3-ter, comma 5, decreto-legge n. 211/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 9/2012, come modificato dall'art. 1, decreto-legge n. 52/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 81/2014. A mero scopo indicativo delle prassi amministrative, in ogni caso, si rileva sul punto che anche il menzionato Accordo adottato il 26 febbraio 2015 dalla Conferenza unificata riconosce la qualità di internati alle persone sottoposte al ricovero in REMS con applicazione delle norme dell'ordinamento e del regolamento penitenziario.

32. La conseguenza primaria di tale complesso di disposizioni di legge di rango costituzionale, internazionale ed ordinario è che l'esecuzione della misura di sicurezza detentiva, nel caso di specie in via provvisoria, del ricovero in REMS è sostanzialmente assimilabile all'esecuzione di una misura giudiziaria penale restrittiva della libertà personale e va affidata per gli aspetti materiali all'organo che sovrintende l'Amministrazione penitenziaria, ossia il Ministro della giustizia al quale spettano ai sensi dell'art. 110 Cost. l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia con le relative responsabilità. Un ulteriore indicatore della esclusiva attribuzione del Ministro della giustizia in materia di misure di sicurezza si trae dall'art. 117, secondo comma Cost., che nel ripartire le competenze legislative tra lo Stato e le Regioni prevede che spetti allo Stato la legislazione esclusiva in materia di: «... h) ordine pubblico e sicurezza ... l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale ...».

33. L'attribuzione costituzionale al Ministro della giustizia in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, quindi, impone che spetti a quest'ultimo la competenza a provvedere in relazione all'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria per motivi di omogeneo, ordinato ed efficace trattamento degli internati nei cui confronti va eseguito il ricovero in REMS. La sottrazione al Ministro della giustizia di ogni competenza diretta in materia, peraltro, non solo va ritenuta conforme alle disposizioni sopra menzionate ma è anche in concreto ritenuta dal DAP, quale articolazione dell'Amministrazione che cura l'esecuzione delle misure restrittive della salute personale.

34. La legge ordinaria, infatti, legittimamente valorizza gli aspetti di tutela della salute dell'autore di reato infermo di mente pericoloso socialmente, prevedendone il ricovero in strutture come le REMS inserite nel SSR. Non è conforme alle dette disposizioni costituzionali, però, la completa estromissione da qualsiasi funzione in materia di misure di sicurezza nei confronti di infermi di mente del Ministro della giustizia, e per esso dei suoi organi amministrativi come il DAP. Detta esclusione discende dall'esclusiva gestione sanitaria della struttura, dalla previsione solo di sicurezza perimetrale esterna delle dette REMS, con soppressione di ogni forma di presidio di sicurezza interna per gli stessi internati, per gli operatori e per eventuali visitatori, e con ordinaria destinazione alle REMS a soggetti provenienti dal territorio regionale delle medesime. Ne deriva un sistema disfunzionale e completamente privo di quella razionalità che



la stessa Corte costituzionale auspicava dal legislatore nella compiuta disciplina delle misure di sicurezza detentive per autori di reato infermi di mente e pericolosi socialmente, con impossibilità di fatto di porre in esecuzione il ricovero in REMS al di fuori della Regione e un complessivo incremento di rischi per l'incolumità dei cittadini e degli stessi infermi di mente, esposti a lunghi periodi nei quali è di fatto impossibile applicare misure di sicurezza a tutela anche della loro salute. Il principio di eguaglianza, previsto dall'art. 3 Cost., impone che le norme di legge debbano essere conformi a ragionevolezza quale presidio fondamentale dei diritti riconosciuti ai cittadini dalla Costituzione e quale limite ai poteri del legislatore ordinario.

35. Nel caso in esame il Ministro della giustizia, e per esso il DAP, riteneva che le dette disposizioni di legge impedissero ogni intervento in relazione all'esecuzione della misura di sicurezza *de qua*, diverso dalla mera elencazione di alcune REMS presenti nella Regione Lazio su indicazione degli uffici del SSR, reputando che ogni competenza spettasse agli organi della detta Regione e non adottando alcun provvedimento ulteriore. In sostanza la stessa Amministrazione penitenziaria non riteneva applicabile alle persone sottoposte al ricovero in REMS l'art. 6, comma 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che attribuiva, all'interno del DAP, alla Direzione generale dei detenuti e del trattamento l'assegnazione e trasferimento degli internati all'esterno dei Provveditorati regionali. L'esame delle disposizioni in materia di ricovero in REMS sopra descritte consente di ritenere che effettivamente non residuino competenze del Ministro della Giustizia nell'esecuzione, salvo un mero e formale coordinamento che non consente di superare l'*empasse* del presente procedimento che si protrae da oltre un anno, nonostante ogni sforzo compiuto, non per questioni di fatto ma per la presenza delle norme la cui difformità rispetto al dettato costituzionale in questa sede non appare manifestamente infondata.

36. La riserva di legge sancita dall'art. 25 Cost. in relazione alle misure di sicurezza, in ogni caso, non consentiva la c.d. delegificazione della materia rimettendo di fatto l'intera disciplina del ricovero in REMS e degli ulteriori requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi, anche con riguardo ai profili di sicurezza, ad un decreto da emanarsi di concerto da parte del Ministro della salute e del Ministro della giustizia. Detto decreto, peraltro, risulta comunque adottato il 1° ottobre 2012, ossia dopo la scadenza del termine del 31 marzo 2012 previsto dallo stesso art. 3-ter, comma 2, decreto-legge n. 211/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 9/2012, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), decreto-legge n. 52/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 81/2014. Il decreto, di natura non regolamentare, già di per sé era emanato in contrasto con la riserva di legge prevista dalla Costituzione e ben oltre il termine perentorio previsto dalla legge ordinaria. Esso attuava un'ulteriore forma di delegificazione, non consentita in alcun modo né prevista nemmeno dalla stessa legge ordinaria, mediante la stipula di Accordi tra il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, il Ministero della salute, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano al fine di regolamentare lo svolgimento delle funzioni di cui alla legge n. 354/1975 e successive modifiche e al decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000, anche con riferimento agli aspetti della esecuzione della misura di sicurezza e alle forme dei rapporti con la Magistratura.

37. L'esclusione delle attribuzioni costituzionali esclusive del Ministro della giustizia in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia in materia di esecuzione di ricovero in REMS, oltre a contrastare con l'art. 110 Cost., veniva effettuata in base ad una serie di atti amministrativi in violazione della riserva di legge prevista quanto alle misure di sicurezza dall'art. 25 Cost. e quanto ai trattamenti sanitari obbligatori dall'art. 32 Cost. con attribuzione alle Regioni di competenze non previste nemmeno a livello legislativo dall'art. 117 Cost. Il sistema così delineato, peraltro, determinava l'ineseguibilità della misura di sicurezza provvisoria detentiva disposta nel presente procedimento, oltre a numerosissime altre misure di sicurezza definitive e provvisorie emesse da altri organi giudiziari, e causava una disomogenea applicazione sul territorio nazionale delle norme di trattamento penitenziario previste a tutela dei diritti inviolabili degli internati infermi di mente, esponendo a rischio la vita o l'incolumità degli stessi infermi di mente, oltre che quelle degli operatori e dei terzi, con ulteriore violazione di diritti fondamentali relativi agli obblighi di protezione dello Stato nei confronti dei cittadini dalle persone socialmente pericolose.

38. L'attribuzione al Ministro della giustizia del funzionamento e organizzazione dei servizi relativi alla giustizia, peraltro, si inserisce in un complesso quadro di garanzie costituzionali che, notoriamente, attribuisce spiccato rilievo a tale organo dell'esecutivo. Il Ministro della giustizia è l'unico espressamente menzionato dalla Costituzione a causa della rilevanza delle sue attribuzioni nell'ambito del potere esecutivo con riferimento all'Ordine giudiziario, sia per quanto attiene alla facoltà di esercizio dell'azione disciplinare sia per quanto attiene alle complessive responsabilità organizzative e politiche che gli vengono attribuite davanti al Parlamento.

39. La specifica ed esclusiva attribuzione dell'art. 110 Cost. al Ministro della giustizia del funzionamento e dell'organizzazione di tutti i servizi relativi alla giustizia è relativa non solo alla giurisdizione in senso stretto, ma anche all'esecuzione penale comprensiva delle misure di sicurezza. Ciò risulta innanzitutto dai lavori preparatori della Costituzione, segnatamente da pagina 2640 degli atti dell'Assemblea Costituente che, riportando l'intervento del presidente



della Commissione per la Costituzione, davano atto che era stato espressamente previsto in un testo autonomo l'art. 110 Cost., non solo per ricavare *a contrario* le attribuzioni del Ministro della giustizia rispetto al Consiglio Superiore della Magistratura, ma soprattutto per evidenziare la persistente ed esclusiva responsabilità politica davanti al Parlamento dello stesso Ministro della giustizia, tra le cui competenze rimanevano a pieno titolo quelle inerenti all'esecuzione delle pene ed ai servizi di prevenzione, tra i quali evidentemente rientravano le misure di sicurezza previste dall'art. 25 Cost. Alle pagine 2874 e 2875 degli atti dell'Assemblea Costituente, infatti, era espressamente precisato che le misure di sicurezza attavano il criterio della prevenzione dei reati, basato sul presupposto della pericolosità del delinquente, con la conseguenza che anche la loro esecuzione materiale rientrava tra le specifiche ed esclusive attribuzioni del Ministro della giustizia.

40. Tale ultimo autorevolissimo elemento ermeneutico conferma che, accanto alla rilevanza manifesta della questione nel presente giudizio, sussistono molteplici profili di non manifesta infondatezza in base ai quali va sollevata di ufficio la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni indicate, con contestuale sospensione del procedimento incidentale per l'applicazione della misura di sicurezza detentiva provvisoria del ricovero in REMS e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

1) visto l'art. 23, legge n. 87/1953 dichiara di ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. artt. 206 e 222 del codice penale nonché dell'art. 3-ter del decreto-legge n. 211/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 9/2012, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), decreto-legge n. 52/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 81/2014 in relazione agli artt. 27 e 110 Cost. nella parte in cui, attribuendo l'esecuzione del ricovero provvisorio presso una Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) alle Regioni ed agli organi amministrativi da esse coordinati e vigilati, escludono la competenza del Ministro della giustizia in relazione all'esecuzione della detta misura di sicurezza detentiva provvisoria nonché nella parte in cui consentono l'adozione con atti amministrativi di disposizioni generali in materia di misure di sicurezza in violazione della riserva di legge in materia, rispetto a quanto previsto dagli artt. 2, 3, 25, 32 e 110 Cost.;

2) visto l'art. 23, legge n. 87/1953 sospende il giudizio in corso ed ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata al Pubblico ministero, al Difensore dell'indagato, all'indagato e alla persona offesa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Tivoli, 11 maggio 2020

Il Giudice: MORGIGNI

20C00182

N. 111

Ordinanza del 13 febbraio 2020 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Tardivo Maria Gabriella contro MM spa, Regione Lombardia, Comune di Milano

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Lombardia - Determinazione del canone di locazione sopportabile - Previsione che, per i nuclei familiari con tipologia di reddito diverse da quello derivante da pensione, lavoro dipendente o assimilato, la verifica dell'incidenza massima del canone sull'ISEE-ERP sia effettuata sulla base della classe ISEE-ERP di appartenenza - Individuazione dell'area di protezione nella quale rientrano i nuclei familiari con reddito imponibile derivante da pensione o da lavoro dipendente o assimilato.

– Legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), art. 31, commi 3, ultimo capoverso, e 4, lettera a).



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

SEZIONE QUARTA

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 35 del 2019, proposto da Maria Gabriella Tardivo, rappresentata e difesa dall'avvocato Pietro Gianbattista Bembo, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano - corso di Porta Vittoria n. 17;

Contro MM S.p.a., rappresentata e difesa dall'avvocato Monica Piscozzi, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano - via Santa Croce n. 4;

Nei confronti:

Regione Lombardia, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Lucia Tamborino, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano - piazza Città di Lombardia;

Comune di Milano, non costituito in giudizio.

Per l'annullamento, previa sospensione, della nota della MM S.p.a. del 17 ottobre 2018, ritirata presso l'ufficio postale in data 25 ottobre 2018, con cui veniva respinto il reclamo relativo alla determinazione dei nuovi canoni di locazione per il biennio 2018-2019 e di ogni atto preordinato e connesso, tra i quali la determinazione del canone di locazione mensile in euro 101,44 per il biennio 2018-2019 di cui alla nota del 7 febbraio 2018.

«Per l'incostituzionalità dell'art. 31 della legge regionale Lombardia n. 27/2009».

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di MM S.p.a. e della Regione Lombardia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2019 il dott. Oscar Marongiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso depositato in data 9 gennaio 2019 la sig.ra Tardivo ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, tra cui, in particolare, il provvedimento con il quale MM S.p.a., gestore del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) del Comune di Milano, respingeva il reclamo relativo alla determinazione dei nuovi canoni di locazione per il biennio 2018-2019 con riguardo all'abitazione di edilizia popolare assegnata alla ricorrente.

Nello specifico, MM S.p.a., avendo ritenuto che l'interessata, alla luce del suo reddito effettivo e della sua situazione anagrafica, e del corrispondente valore Isee Erp, dovesse essere collocata nella classe B1 dell'area «ACCESSO» (la quale determina un canone di locazione, per gli anni 2018 e 2019, pari a euro 101,44 mensili), concludeva, a seguito del reclamo, che «la valutazione dei dati anagrafici e reddituali per l'anno 2018 non consente l'applicazione di un canone inferiore».

La ricorrente deduce l'illegittimità degli atti impugnati per i seguenti motivi:

1) eccesso di potere per difetto o insufficiente motivazione, in quanto la decisione impugnata fonderebbe la propria ragione sulla legge regionale della Lombardia n. 27 dell'8 novembre 2007, norma abrogata dall'art. 51, comma 1, lettera y) della legge regionale 4 dicembre 2009, n. 27, senza alcun ulteriore riferimento normativo; inoltre, la motivazione dell'atto circa la valutazione dei dati anagrafici dell'interessata sarebbe vaga e indeterminabile, rendendo il provvedimento arbitrario, oltre a precludere ogni diritto di difesa;

2) violazione e/o falsa applicazione degli articoli 31 e ss. della legge regionale n. 27/2009; eccesso di potere per difetto o insufficiente motivazione; eccesso di potere per manifesta illogicità, incoerenza, contraddittorietà, in quanto il provvedimento impugnato, assegnando la ricorrente ad una categoria superiore senza tenere conto del suo effettivo reddito, derivante da lavoro autonomo consistente nello svolgimento di servizi stagionali di prenotazione e



gestione di locali di terzi per *bed & breakfast* (euro 2.539,00 nell'anno 2015, euro 534,00 nell'anno 2016, euro 3.205,00 nell'anno 2017 ed euro 3.567,00 nell'anno 2018), e collocandola nell'area denominata di «accesso» anziché in quella di «protezione», non risponderebbe alla norma o almeno alle sue finalità e risulterebbe pertanto contraddittorio ed incoerente, avendo l'interessata dimostrato documentalmente di possedere un reddito annuo corrispondente alla prima classe dell'area della protezione.

In subordine, la ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge regionale n. 27/2009, nella parte in cui non consente l'inserimento nella categoria della protezione ai collaboratori o portatori di partita iva a prescindere dal reddito percepito.

Si è costituita la Regione Lombardia, chiedendo la reiezione del ricorso ed eccependo il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario.

Si è costituita MM S.p.a., chiedendo il rigetto del ricorso.

Nessuno si è costituito per il Comune di Milano.

Alla Camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2019 la ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare.

In vista dell'udienza pubblica MM S.p.a. ha ribadito le proprie difese.

Alla pubblica udienza del giorno 11 luglio 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Preliminarmente, occorre esaminare l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa regionale.

Secondo la regione — che richiama a suo favore le sentenze Tribunale amministrativo regionale Lombardia-Milano n. 1565/2012 e n. 1327/2013 - il rapporto instaurato nella fattispecie equivarrebbe ad un rapporto di concessione di un bene, sicché, riguardando la lite il canone, la causa sarebbe sottratta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera *b*) c.p.a.

2.1. L'eccezione non è condivisibile.

La cessione degli alloggi ERP avviene sulla base di un contratto di locazione, a seguito di una procedura amministrativa finalizzata alla predisposizione di graduatorie per la individuazione dei soggetti assegnatari di un alloggio, in esito alla quale si instaura — previa stipula del contratto - un rapporto tra amministrazione e assegnatario che prevede il godimento dell'alloggio da parte dell'assegnatario dietro il pagamento di un canone predefinito.

In quest'ottica, con riguardo sia all'attività amministrativa volta alla selezione dei soggetti con i quali instaurare il rapporto di locazione di un alloggio ERP, sia all'attività finalizzata alla determinazione dei relativi canoni, non viene in rilievo un rapporto di concessione di beni pubblici, né, conseguentemente, può trovare applicazione il disposto di cui all'art. 133, comma 1, lettera *b*) c.p.a., invocato dalla regione.

In materia, invece, opera il tradizionale criterio di riparto della giurisdizione fondato sulla natura della situazione soggettiva azionata, ossia il criterio della *causa petendi* (o *petitum* sostanziale), declinato alla stregua della dicotomia carenza di potere-cattivo esercizio del potere.

Ne consegue che, nella fattispecie, la giurisdizione spetta al giudice amministrativo, poiché si contesta la valutazione effettuata da MM S.p.a. — nell'esercizio del relativo potere attribuito dalla legge - circa il possesso in capo alla ricorrente dei requisiti necessari per la sua collocazione nell'area dell'accesso anziché in quella della protezione, ai fini della determinazione del corrispondente canone.

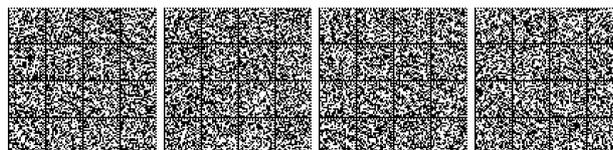
L'eccezione, quindi, va respinta.

3. Passando al merito, è infondato il primo motivo, con il quale la ricorrente si duole del fatto che il provvedimento impugnato indichi, quale base normativa del rigetto dell'istanza di riesame del canone, la «Legge regionale n. 27 dell'8 novembre 2007 e successive modificazioni».

Sul punto, è sufficiente osservare: *i*) per un verso, che il riferimento alle «successive modificazioni» può intendersi come riferito anche alla successiva legge regionale 4 dicembre 2009, n. 27, che ha abrogato, sostituendola, la legge regionale n. 27/2007; *ii*) per altro verso, che la semplice lettura della comunicazione di MM S.p.a. del 7 febbraio 2018 (avente ad oggetto «Bollettazione primo bimestre 2018») è sufficiente a capire che la resistente ha dato applicazione alle previsioni contenute nell'art. 31 della legge regionale n. 27/2009, espressamente menzionata nella comunicazione in questione.

Quanto alla lamentata genericità del riferimento alla «valutazione dei dati anagrafici» dell'interessata, la documentazione prodotta in giudizio da MM S.p.a. (v. doc. n. 2 e doc. n. 3 di parte resistente) dimostra che sono stati presi in considerazione tutti gli elementi necessari ai fini della decisione e che, pertanto, l'istruttoria procedimentale è stata svolta compiutamente.

La censura, pertanto, va respinta.



4. Il secondo motivo, con il quale la ricorrente lamenta l'errata applicazione delle disposizioni di cui all'art. 31 della legge regionale n. 27/2009, è anch'esso infondato, salvo quanto si dirà successivamente con riguardo alla questione di illegittimità costituzionale sollevata in subordine dalla ricorrente.

4.1. MM S.p.a. ha collocato la sig.ra Tardivo nell'area dell'accesso, e ha conseguentemente individuato il corrispondente canone, ai sensi del combinato disposto dei commi 3, 4 e 5 dell'art. 31 della legge regionale n. 27/2009, di cui è utile riportare il contenuto.

Nel dettaglio:

ai sensi del comma 4, lettera *a*), nell'area della protezione sono collocati i nuclei con ISEE-ERP fino a euro 9.000,00. «In tale area, fino a 8.000,00 euro ISEE-ERP, rientrano i nuclei familiari con reddito imponibile derivante esclusivamente o prevalentemente da pensione o da lavoro dipendente od assimilato, ivi compresi i redditi percepiti ai sensi della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30) o da sussidi erogati da enti pubblici o di assistenza o beneficenza legalmente riconosciuti; l'ammontare di tali redditi non deve comunque essere superiore all'importo di una pensione minima INPS, aumentato dell'importo di una pensione sociale. Nei valori tra 8.001,00 e 9.000,00 euro ISEE-ERP rientrano esclusivamente i nuclei familiari, con un ISEE-ERP fino a 9.000,00 euro, con la tipologia di reddito imponibile sopraddetta, il cui ammontare dei redditi è superiore all'importo di una pensione minima INPS, aumentato dell'importo di una pensione sociale. Il reddito derivante da pensione o da lavoro dipendente o assimilato, si considera prevalente se da tale fonte deriva almeno l'80 per cento del reddito complessivo»;

la lettera *b*) del comma 4 individua l'area dell'accesso, per i nuclei con ISEE-ERP da 9.001,00 a 14.000,00 euro;

il comma 3, ultimo capoverso, stabilisce che «per i nuclei familiari con tipologia di reddito con caratteristiche diverse da quelle previste dal comma 4, lettera *a*) la verifica dell'incidenza massima del canone sull'ISE-ERP è effettuata sulla base della classe ISEE-ERP di appartenenza, comunque non inferiore a 9.001,00 euro, considerando il corrispondente valore ISE-ERP»;

ai sensi del comma 5, lettera *b*), infine, «i nuclei collocati nell'area dell'accesso corrispondono un canone in una misura compresa fra il 43 per cento e il 61 per cento del valore locativo dell'unità abitativa come definito nell'allegato C; la misura è ridotta per i nuclei con un solo componente. Per i nuclei familiari in area dell'accesso, il canone di locazione non può essere superiore ad una incidenza del 20 per cento dell'ISE-ERP del nucleo familiare stesso, fatto salvo il canone minimo mensile di 70,00 euro».

4.2. Orbene, MM S.p.a. non poteva includere la ricorrente nell'area della protezione, atteso che:

è incontestato che l'unico reddito percepito dalla sig.ra Tardivo è quello derivante da lavoro autonomo (servizi stagionali di gestione delle prenotazioni e dell'apertura e chiusura di locali di terzi per *bed & breakfast*);

tale tipologia di reddito, seppure notevolmente inferiore alle soglie indicate all'art. 31, comma 4, lettera *a*), della legge regionale n. 27/2009, non è riconducibile ad alcuna delle tipologie espressamente indicate dalla medesima disposizione (pensione, lavoro dipendente o assimilato) ai fini della collocazione nell'area della protezione;

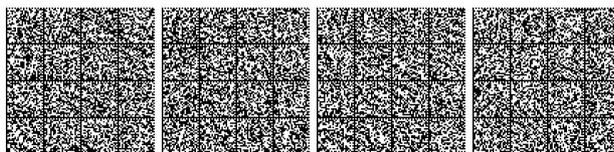
non può che trovare applicazione, quindi, la previsione residuale di cui all'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, con l'applicazione di un ISEE-ERP non inferiore a 9.001,00 euro e la conseguente collocazione dell'interessata nell'area dell'accesso, disciplinata dai commi 4, lettera *b*) e 5, lettera *b*) del citato art. 31.

4.3. Non è possibile interpretare diversamente le richiamate previsioni dell'art. 31, al fine di assimilare i redditi da lavoro autonomo, come quello svolto dalla ricorrente, alle diverse tipologie di reddito espressamente indicate alla lettera *a*) del comma 4 (redditi da pensione, lavoro dipendente o assimilato).

Invero, l'inequivoco tenore testale del comma 3, ultimo capoverso, nel prevedere espressamente che «per i nuclei familiari con tipologia di reddito con caratteristiche diverse da quelle previste dal comma 4, lettera *a*)» si applica «comunque» una classe ISEE-ERP «non inferiore a 9.001,00 euro» — con la inevitabile riconduzione della ricorrente all'area dell'accesso, ai sensi di quanto previsto dal comma 4, lettera *b*) - non lascia spazio nè all'integrazione analogica nè ad un'interpretazione estensiva della norma.

Sotto questo profilo, MM S.p.a. ha correttamente applicato le previsioni contenute nell'art. 31 della legge regionale n. 27/2009.

5. Ciò posto, il collegio ritiene rilevante ai fini del decidere, e non manifestamente infondata, la questione d'illegittimità costituzionale sollevata dalla difesa della sig.ra Tardivo con riferimento all'art. 31 della citata legge regionale n. 27/2009, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui le disposizioni sopra richiamate - comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera *a*) e lettera *b*) - non consentono la collocazione nell'area della protezione a soggetti che percepiscono redditi da lavoro autonomo (come la ricorrente nella fattispecie), a prescindere dall'ammontare del reddito percepito.



Invero, la ricorrente ha espressamente sollevato, subordinatamente alla reiezione dei due motivi di ricorso, la questione di illegittimità costituzionale della norma di cui si è avvalsa MM S.p.a. per collocarla nell'area dell'accesso anziché in quella della protezione.

5.1. In punto di rilevanza della questione di costituzionalità che si sta per esporre, occorre preliminarmente precisare come soltanto l'eventuale accoglimento della relativa questione, con la conseguente caducazione della norma sottoposta al vaglio di costituzionalità, consentirebbe a questo giudice di annullare il provvedimento impugnato.

Si è visto sopra che l'applicazione della norma della cui legittimità costituzionale si dubita ha determinato il rigetto dell'istanza di revisione avanzata dalla ricorrente.

5.2. Passando al merito della questione di costituzionalità da sottoporre a codesta Corte, il collegio ritiene non manifestamente infondata la questione d'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge regionale n. 27/2009, per violazione dell'art. 3 della Costituzione - nei termini e nei limiti già in precedenza indicati -, sotto il seguente duplice profilo.

Invero, ritiene il collegio rimettente che le norme di cui si sospetta l'incostituzionalità violino l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del trattamento diverso di situazioni sostanzialmente uguali e della ragionevolezza della scelta operata dal legislatore.

5.2.1. Con riferimento al primo aspetto, le norme in questione violerebbero l'art. 3 della Costituzione, perché sottopongono a un trattamento differenziato — e, come visto, peggiore - situazioni di precarietà economico-reddituale analoghe o addirittura identiche (in quanto caratterizzate dal possesso di un reddito in entrambi i casi al di sotto di determinate soglie) a quelle prefigurate dal comma 4, lettera a), dell'art. 31 della legge regionale n. 27/2009, sol perché il reddito posseduto deriva da lavoro autonomo anziché da pensione, lavoro dipendente o assimilato.

Si tratta, invero, di situazioni di debolezza economica non dissimili tra loro, non potendosi distinguere, sotto il profilo della capacità di far fronte al pagamento di un canone locatizio ERP, la condizione del soggetto che percepisca entrate esigue dalle fonti di cui al citato comma 4, lettera a), dalla condizione di altro soggetto che tragga un reddito di pari ammontare dallo svolgimento di un'attività di lavoro autonomo.

Ritiene, pertanto, il collegio rimettente che risulti manifestamente illogica la scelta del legislatore di sottoporre situazioni così simili a trattamenti così differenziati, prevedendo la collocazione degli interessati in aree di assegnazione distinte e l'applicazione agli stessi di canoni di importo ben diverso, senza tenere minimamente in considerazione il fatto che entrambe le situazioni esprimono sostanzialmente un'analogia situazione di bisogno.

5.2.2. Sotto altro, concorrente profilo, non pare al collegio che il trattamento peggiore riservato ai soggetti percettori di reddito da lavoro autonomo (con l'esclusione «comunque» della possibilità di essere ricondotti nell'area della protezione ai fini della determinazione del canone ERP, a prescindere dall'ammontare del reddito posseduto) possa trovare valida ragione giustificatrice nella differente tipologia di rapporto lavorativo che viene in rilievo.

Né pare sostenibile, ad avviso del collegio, contrariamente a quanto affermato dalla difesa regionale, che il differente trattamento riservato alle entrate da lavoro dipendente, pensionistiche e provenienti da enti pubblici possa trovare giustificazione nel fatto che le stesse provengono da tipologie lavorative o soggetti che vengono sottoposti a un controllo a monte, mentre tipologie diverse di entrate non sarebbero soggette ad alcun tipo di verifica.

L'ordinamento, infatti, contempla ormai varie tipologie di verifiche e controlli che possono essere svolti, con altrettanta efficacia, anche per l'accertamento delle entrate derivanti da attività di lavoro autonomo; e se - o finché - i redditi che discendono da quest'ultimo genere di attività non sono oggetto di rettifiche, se ne deve presumere la veridicità, e ne devono dunque seguire gli stessi effetti che da redditi in eguale quantità, sebbene di diversa origine, derivano.

6. In ragione delle suesposte considerazioni, il collegio ritiene dunque necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge parzialmente, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge regionale n. 27/2009, in relazione all'art. 3 della Costituzione, secondo quanto stabilito in motivazione.



Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente sentenza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale, e comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Lombardia.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella Camera di consiglio del giorno 11 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente;

Oscar Marongiu, primo referendario, estensore;

Alessandra Tagliasacchi, primo referendario.

Il Presidente: GABBRICCI

L'estensore: MARONGIU

20C00183

N. 114

*Ordinanza del 2 marzo 2020 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia
sul ricorso proposto da C.G. c/Ministero dell'interno e altri*

Impiego pubblico - Ordinamento del personale della Polizia di Stato - Dimissioni dai corsi - Prevista espulsione dal corso degli allievi e degli agenti in prova responsabili di mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), art. 6-ter, comma 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL FRIULI-VENEZIA GIULIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 36 del 2020, proposto da G. C., rappresentato e difeso dagli avvocati Massimo Romano, Danilo Leva, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro Ministero dell'interno, Ministero interno - Dip. P. S. Polizia di Stato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale Trieste, domiciliataria *ex lege* in Trieste, piazza Dalma-
zia, 3;

Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Polizia di Stato, Scuola allievi Agenti di Trieste non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

del decreto del Capo della Polizia, direttore generale della Pubblica Sicurezza del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'interno n. 333 - D/98.03.A.A.206° del 18 ottobre 2019, di espulsione del ricorrente dal 206° corso di formazione per Allievi Agenti della Polizia di Stato e cessazione dal servizio nell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza a decorrere dalla data di notificazione del provvedimento, avvenuta il 23 ottobre 2019 (doc. 2);



del provvedimento del direttore della Scuola allievi Agenti della Polizia di Stato di Trieste prot. 8544 del 10 ottobre 2019, di sospensione del giudizio di idoneità al servizio di polizia del ricorrente, frequentatore del 206° corso di formazione, notificato in data 23 ottobre 2019 (doc. 3);

nonché di tutti gli atti presupposti, consequenziali e/o connessi, quali:

la nota a firma direttore della Scuola Allievi Agenti della Polizia di Stato di Trieste prot. 8140 del 25 settembre 2019, concernente la proposta di espulsione del ricorrente dal 206° corso di formazione (doc. 4).

il decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1981, n. 737, art. 6, punto 8;

il decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, art. 6-ter, comma 3.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'interno e di Ministero interno - Dip. P. S. Polizia di Stato;

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

Vista l'ordinanza cautelare di questo Tribunale, n. 12 del 2020 del 29 febbraio 2020;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2020 il dott. Luca Emanuele Ricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

La vicenda

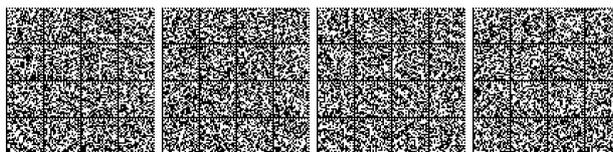
Il ricorrente impugna, con contestuale richiesta di misura cautelare, il decreto del Capo della Polizia (N... del ...) che ha disposto la sua espulsione dal 206° Corso per allievi agenti della Polizia di Stato e la cessazione dal servizio nell'Amministrazione, nonché il provvedimento del direttore della Scuola allievi agenti della Polizia di Stato di Trieste (prot. del...) che, nelle more dell'emanazione del primo, aveva sospeso il giudizio di idoneità al servizio.

L'espulsione è stata irrogata su proposta dello stesso direttore della Scuola, in applicazione del combinato disposto dell'art. 6-ter, commi 3 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 — per cui «sono espulsi dal corso gli allievi e gli agenti in prova responsabili di mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione», «la dimissione dal corso comporta la cessazione di ogni rapporto con l'amministrazione» — e dell'art. 6 comma 4, n. 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981 — che punisce con la sanzione della sospensione dal servizio la condotta di «uso non terapeutico di sostanze stupefacenti o psicotrope risultante da referto medico legale».

Dagli accertamenti medico-legali disposti in occasione di un sinistro stradale, infatti, è risultato che il ricorrente ha fatto uso di sostanza stupefacente del tipo cannabis, come dimostrato dal rinvenimento nelle urine dei relativi metaboliti. La circostanza emerge, inoltre, dalle dichiarazioni spontanee del medesimo, che ha confessato di aver fatto uso della sostanza, benché alcuni giorni prima del sinistro. Tali dichiarazioni sono state rilasciate in data 22 agosto 2019 agli agenti recatisi presso l'ospedale in cui il ricorrente era ricoverato e dagli stessi agenti riportate nella relazione di servizio del 30 agosto 2019.

Il ricorrente contesta, in primo luogo, la veridicità dei fatti posti a fondamento degli atti impugnati, negando sia l'autenticità della dichiarazione confessoria - la cui verbalizzazione è avvenuta non nell'immediatezza dei fatti, ma ben 8 giorni dopo — che l'attendibilità scientifica delle analisi effettuate. Deduce il generale difetto di contraddittorio nell'iter di irrogazione della sanzione e la sua insufficiente motivazione, anche in relazione alla particolare gravità degli effetti. Lamenta, in particolare, il difetto di ragionevolezza e proporzionalità del provvedimento assunto dall'Amministrazione. Le tracce di cannabis rinvenute sarebbero infatti indice di un uso della sostanza del tutto isolato e collocato nella pausa estiva delle attività didattiche, comportamento che non sarebbe quindi meritevole di una sanzione definitivamente preclusiva di ogni possibilità di carriera nell'Amministrazione di Polizia. Valorizza, quindi, un'interpretazione della disposizione che tenga conto della gravità in concreto della condotta, in particolare attribuendo all'espressione «uso non terapeutico di sostanze stupefacenti» di cui all'art. 6 comma 4, n. 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981 un significato tale da escludere il mero consumo *una tantum*.

L'Amministrazione replica evidenziando la natura strettamente vincolata del provvedimento, giacché l'espulsione dell'allievo agente è prevista dall'art. 6-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 come indefettibile conseguenza di comportamenti punibili — secondo il codice disciplinare applicabile agli agenti di ruolo — con una sanzione superiore alla deplorazione, non essendo peraltro necessario che la stessa sia effettivamente irrogata. La *natio* legislativa risiederebbe nel giudizio prognostico negativo circa l'affidabilità nel corretto svolgimento delle funzioni, che può ragionevolmente effettuarsi nei confronti di chi si renda responsabile, in questa fase formativa e di addestramento, di violazioni disciplinari aventi particolare gravità. In sede cautelare, la domanda *ex art. 55 c.p.a.* è stata respinta (con l'ordinanza di questo Tribunale n. 12 del 29 febbraio 2020), per insufficiente specificazione dei profili di *periculum in*



mora e per non essere stata dimostrata l'utilità concreta del provvedimento interinale domandato, con contestuale rinvio a separato provvedimento per rimettere d'ufficio alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982.

I termini della questione di costituzionalità

Il Tribunale conviene con l'interpretazione della disposizione fatta propria dalla difesa erariale e riconosce la natura vincolata del provvedimento espulsivo. Ritiene però che l'art. 6-ter comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 — per cui «sono espulsi dal corso gli allievi e gli agenti in prova responsabili di mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione» — sia costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che la sanzione venga irrogata solo a seguito di un accertamento in contraddittorio con l'interessato della violazione e non consente di valutarne la gravità in concreto, né di commisurare a questa la misura della sanzione.

Per le suddette ragioni, la norma violerebbe il principio costituzionale di ragionevolezza (art. 3 Cost.), sotto il profilo della rigida automaticità del meccanismo espulsivo vigente per gli allievi agenti e per gli agenti in prova (ragionevolezza intrinseca) e della radicale diversità di regime rispetto agli agenti in servizio effettivo (disparità di trattamento), nonché quello del c.d. «giusto procedimento» (art. 97 Cost.), alla luce dell'assenza di qualsiasi forma di partecipazione dell'interessato nell'*iter* di irrogazione della sanzione e della compromissione che ne deriva al suo diritto di difesa (art. 24 Cost.).

I requisiti:

a) La rilevanza

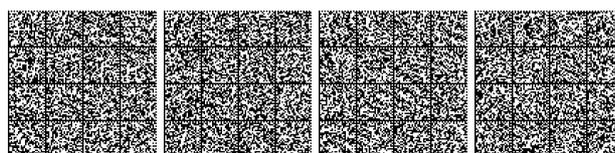
Sussiste il requisito della rilevanza, giacché il giudizio non può essere definito «indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità» (art. 23, comma 2, legge n. 87/1953).

L'art. 6-ter comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 è infatti la disposizione applicabile alla fattispecie in esame, in quanto, riferendosi alle mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione», abbraccia il comportamento posto in essere dal ricorrente del giudizio *a quo*, cioè l'uso non terapeutico di sostanza stupefacente di tipo *cannabis*. La disposizione contestata, infatti, rinvia indirettamente all'art. 6 comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981, ove sono elencate le infrazioni per cui può essere inflitta la sanzione della sospensione, tra le quali (al numero 8) la condotta sopra menzionata. È opportuno, infine, precisare che la sospensione dal servizio — come risulta dall'elenco, in ordine di importanza, delle sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza contenuto nell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981 — è considerata dall'ordinamento dell'Amministrazione di Polizia una sanzione disciplinare più grave della deplorazione.

Ad ulteriore conferma della necessaria applicabilità della disposizione qui contestata, si evidenzia che la stessa viene citata negli atti impugnati — in particolare nel decreto di espulsione del Capo della Polizia (pag. 2 «Ritenuto che sussistono i presupposti richiesti dall'art. 6-ter, comma 3 del citato decreto del Presidente della Repubblica 335/1982, e successive modificazioni») e nella relativa proposta del direttore della scuola (pag. 3 «Alla luce di quanto riportato, si ritengono soddisfatte le condizioni previste dal sopra citato art. 6-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 ...») — come presupposto giuridico della sanzione irrogata al ricorrente.

La legittimità dell'azione amministrativa nel giudizio *a quo* deve essere dunque necessariamente vagliata da questo Tribunale alla luce dell'art. 6-ter decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, che fonda e disciplina il potere dell'Amministrazione nella fattispecie concreta.

Soffermandosi, specificamente, sul profilo dell'attualità della rilevanza, si evidenzia che la stessa non è venuta meno per effetto della decisione sull'istanza cautelare (come da ordinanza n. 12/2020). Nell'attuale sistema processuale amministrativo, infatti, la sede cautelare non può più essere considerata alla stregua di un «giudizio» avente carattere di autonomia e potenziale autosufficienza rispetto al merito della decisione, su cui parametrare specificamente il requisito in esame. Il Tribunale conosce il dibattito giurisprudenziale sorto con riferimento ai rapporti tra incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare, nonché i precedenti orientamenti della Corte costituzionale, che per lungo tempo ha ritenuto inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione di legittimità costituzionale sollevata dopo l'adozione del definitivo provvedimento cautelare. La questione era infatti ritenuta tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai conclusosi, e solo ipotetica con riferimento al (futuro ed eventuale) giudizio di merito, il cui svolgimento era rimesso all'iniziativa della parte interessata. Si è quindi ideata una soluzione di compromesso, consistente nel sollevare la questione di costituzionalità sospendendo lo stesso giudizio cautelare ed ogni valutazione *sulfumus bonz zuris*, previa concessione di una misura ad interim destinata ad esplicare i suoi effetti fino - alla pronuncia della Corte costituzionale e alla riassunzione in sede cautelare.



Oggi, tuttavia, alla luce del mutato quadro normativa e alla indefettibilità della pronuncia di merito, secondo quanto disposto dal nuovo Codice - decreto legislativo n. 104/2010 (*cf.* art. 55 commi 4 e 11 c.p.a.), può ben affermarsi la permanente rilevanza della questione anche dopo la pronuncia sulla domanda cautelare e indipendentemente dall'accoglimento o dalla reiezione della stessa. Si veda, da ultimo, Corte costituzionale n. 200/2014 che ha sconfessato i precedenti orientamenti e affermato la necessità di parametrare il requisito della rilevanza al giudizio nel suo complesso e non alla specifica fase cautelare («nel nuovo processo amministrativo la concessione della misura cautelare, ai sensi dell'art. 55, comma 11, del decreto legislativo n. 104 del 2010, comporta l'instaurazione del giudizio di merito senza necessità di ulteriori adempimenti, con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale non è intempestiva rispetto a tale sede contenziosa, essendo ora il giudice provvisto di piena potestà decisoria. La questione, quindi, deve considerarsi rilevante»). Si richiama altresì, con particolare riguardo ad un'ipotesi di reiezione della domanda cautelare, Corte costituzionale n. 102/2012 che ha disatteso l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione, sempre in ragione della permanente rilevanza della questione di costituzionalità con riferimento al merito («la prima eccezione non è fondata giacché, dalla pur sintetica motivazione dell'ordinanza rimessione, si evince che il dubbio di costituzionalità delle norme de quibus non viene sollevato per decidere l'istanza cautelare di sospensione del provvedimento impugnato, bensì (dopo il rigetto di tale istanza) al fine di dare soluzione al giudizio «sotto il profilo del merito» e di accertare la validità o meno del provvedimento medesimo per vizi derivati dalla eventuale illegittimità costituzionale delle norme della legge regionale oggetto di censura).

Nel presente giudizio *a quo* la domanda cautelare è stata respinta per non essere stati adeguatamente circostanziati il *periculum in mora* e l'interesse ad agire in sede cautelare, in un contesto in cui appariva altamente verosimile l'inattribuità pratica della misura richiesta, cioè l'ammissione con riserva agli esami.

Gli effetti del provvedimento di espulsione non appaiono comunque irreversibili. Alla declaratoria di illegittimità della disposizione contestata conseguirebbe, infatti, una pronuncia di annullamento del provvedimento di espulsione, a seguito della quale il ricorrente ben potrebbe essere riammesso in sovrannumero ad un corso successivo, previo eventuale riesercizio del potere sanzionatorio in senso conforme alle norme costituzionali (i cui esiti non sono, ovviamente, scrutinabili dal giudice).

b) La non manifesta infondatezza

Come anticipato, il Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6-ter comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 sotto tre distinti profili, che si ritengono non manifestamente infondati nei termini che seguono.

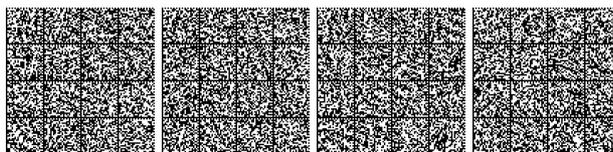
1. In primo luogo, si rileva l'irragionevolezza intrinseca, e quindi la diretta contrarietà all'art. 3 della Costituzione, di una previsione che commini una sanzione rigida e predeterminata a fronte di una notevole varietà di comportamenti, senza consentire all'Amministrazione alcuna considerazione dei caratteri specifici dell'infrazione, sotto il profilo della gravità del fatto e dei profili di colpevolezza dell'autore, al fine di commisurare la risposta sanzionatoria.

Si consideri, infatti, che per gli allievi agenti e gli agenti in prova l'espulsione è prevista quale conseguenza obbligata in caso di «mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione», cioè per l'integrazione di una qualsiasi condotta per cui dovrebbe essere irrogata la sospensione dal servizio (art. 6 decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981) o la destituzione (art. 7 decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981). Le disposizioni da ultimo citate delineano una grande varietà di comportamenti, in astratto certo accomunati da una particolare gravità e riprovevolezza, ma che possono in concreto non esprimere un uniforme grado di offensività al prestigio della funzione o al suo regolare svolgimento e non ritenersi quindi meritevoli della massima sanzione.

Le condotte elencate nelle suddette disposizioni, infatti, sono in molti casi descritte in termini generici, mediante fattispecie «aperte» che fanno uso di concetti giuridici indeterminati o implicanti giudizi di valore potenzialmente mutevoli («denigrazione dell'Amministrazione o dei superiori», «turbamento nella regolarità o nella continuità del servizio di istituto», «pubblico scandalo», «mancanza del senso dell'onore o del senso morale»), o ancora di nozioni tecnico-giuridiche onnicomprensive (quali quella di «sostanza stupefacente», o di «delitto non colposo») che sono invece oggetto, in altri rami dell'ordinamento, di una disciplina altamente differenziata sotto il profilo delle conseguenze giuridiche, a seconda dei caratteri della fattispecie concreta.

Il rigido dettato dell'art. 6-ter comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 impedisce però qualsiasi esplicazione di una — quanto mai necessaria — discrezionalità tecnica da parte dell'Amministrazione, determinando per l'allievo agente o per l'agente in prova l'identica e gravissima conseguenza dell'espulsione con cessazione dal servizio, anche a fronte di comportamenti che, pur riconducibili al dettato normativa, presentino una trascurabile offensività in concreto.

Una simile incongruenza non può manifestarsi invece per gli agenti in servizio effettivo, in virtù di disposizioni che consentono l'esercizio di discrezionalità nella valutazione dell'infrazione e l'opportuna gradazione dell'effetto giuridico della sanzione. L'art. 1 comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981 dispone infatti che le sanzioni



disciplinari, elencate al comma precedente, «devono essere graduate, nella misura, in relazione alla gravità delle infrazioni ed alle conseguenze che le stesse hanno prodotto per la Amministrazione o per il servizio». La stessa definizione della sanzione della sospensione (art. 6 comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981), che consiste nell'allontanamento dal servizio «per un periodo da uno a sei mesi», consente un'ampia elasticità nella commisurazione della risposta punitiva, all'interno della cornice edittale. L'art. 6, comma 4 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica precisa che la sospensione dal servizio «può» (e non deve) essere inflitta in presenza dei comportamenti di seguito elencati, configurando una discrezionalità anche nell'an della risposta sanzionatoria. L'art. 13 comma 1 precisa che l'organo competente ad infliggere la sanzione «deve tener conto di tutte le circostanze attenuanti, dei precedenti disciplinari e di servizio del trasgressore, del carattere, dell'età, della qualifica e dell'anzianità di servizio».

Nessuna di queste disposizioni è però applicabile all'allievo agente o all'agente in prova, per i quali l'espulsione consegue sempre e indistintamente alla commissione di «mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione». La disposizione prescinde, quindi, anche dall'effettiva irrogazione della sanzione e si accontenta della mera punibilità in astratto del comportamento, per essere lo stesso sussumibile nel dettato normativo degli articoli 6 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981.

Non si dubita che una violazione meriti di essere più gravemente punita quando commessa da colui che non appartiene ancora a pieno titolo all'amministrazione di Polizia. È conforme a ragione, infatti, la previsione di una maggiore severità delle valutazioni disciplinari e della risposta sanzionatoria nella fase che precede il servizio effettivo, per una più ampia discrezionalità configurabile in capo all'Amministrazione in un periodo di formazione e di prova, nonché per la particolare attenzione al comportamento che deve pretendersi dall'aspirante agente, il quale dovrebbe dimostrare di essere all'altezza della funzione da svolgere. Non può però razionalmente giustificarsi il rigido automatismo che l'art. 6-ter comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 configura, anche in ragione della mancanza, come meglio si dirà in seguito, di un «luogo procedimentale» all'interno del quale possa collocarsi un più compiuto accertamento del fatto, nei suoi profili soggettivi ed oggettivi.

Si richiama, in proposito, l'orientamento consolidato della Corte costituzionale, che in più occasioni ha dichiarato l'illegittimità di automatismi sanzionatori, proprio per la loro indifferenza ai caratteri della fattispecie concreta, sul presupposto della «irragionevolezza intrinseca della sanzione indifferenziata per ipotesi marcatamente diverse in termini di gravità della condotta» (Corte Cost. n. 88/2019).

Possono, tra le tante, citarsi le seguenti pronunce:

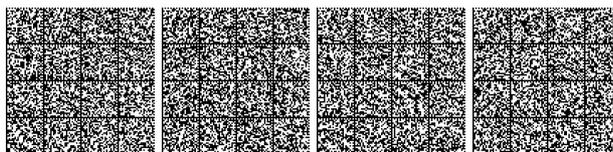
Corte costituzionale n. 88/2019, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) nella parte in cui non prevede la possibilità, per il giudice penale che pronunci sentenza di condanna o patteggiamento per i reati di omicidio (art. 589-bis c.p.) e lesioni personali stradali (art. 590-bis c.p.), di disporre la sospensione della patente in alternativa alla revoca;

Corte costituzionale n. 222/2018, che ha dichiarato l'illegittimità della previsione in misura fissa e pari a dieci anni delle pene accessorie conseguenti alla condanna per il reato di bancarotta fraudolenta (art. 216 legge fallimentare);

Corte costituzionale n. 268/2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 866, comma 1, 867, comma 3 e 923, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui non prevedono l'instaurarsi del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio per perdita del grado conseguente alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici.

La questione di legittimità di cui alla sentenza da ultimo menzionata presenta, ad avviso del Tribunale, particolari analogie con la presente, avendo riguardato proprio un automatismo sanzionatorio disciplinare che conseguiva al mero accertamento di una violazione, senza la mediazione di un apposito procedimento amministrativo. In questo caso l'infrazione era pur sempre accertata, in tutti i suoi elementi, nel contesto di un giudizio penale, con le relative garanzie e l'elevatissimo margine di certezza («al di là di ogni ragionevole dubbio, come recita l'art. 533 c.p.p.) che in tale sede guida l'accertamento della responsabilità. E tuttavia, l'impossibilità di graduare la sanzione disciplinare secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza al caso concreto ha condotto la Corte a ritenere le disposizioni contestate irragionevoli e quindi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Più in generale, la Corte ha nel tempo espunto dall'ordinamento diverse ipotesi di presunzioni assolute, laddove le stesse non esprimessero un rapporto causa-effetto conforme all'id quod plerumque accidit. In particolare, ha affermato che: «l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia «agevole» formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (*ex multis*, sentenze n. 232 e n. 213 del 2013, n. 182 e n. 164 del 2011, n. 265 e n. 139 del 2010). Nel caso di specie, pur in una doverosa ottica di selezione morale nella fase che precede l'ingresso in servizio, si dubita che possa assolutamente presumersi l'indegnità alla funzione di chi commetta «mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione» anche quando l'infrazione presenti in concreto una minima gravità e una trascurabile offensività ai valori e all'importanza del ruolo.



2. La violazione dell'art. 3 Cost. emerge anche sotto il profilo della disparità di trattamento degli allievi agenti e degli agenti in prova, rispetto al regime valevole per gli agenti in servizio effettivo. La disposizione Costituzionale è quindi invocata come norma interposta, assumendo come *tertium comparationis* i già citati articoli 1, 6, 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981, nonché agli articoli 12 e ss. che prevedono il procedimento da seguire per irrogare il provvedimento disciplinare.

Il regime sanzionatorio previsto dall'art. 6-ter, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 appare irragionevolmente discriminatorio con riferimento non alla maggiore gravità della conseguenza punitiva, bensì al suo automatismo, in totale carenza di una discrezionalità applicativa e di qualsiasi garanzia procedimentale e partecipativa nell'irrogazione della stessa.

Per quanto attiene all'automaticità della sanzione e all'impossibilità di graduarla si rinvia a quanto già argomentato nel punto precedente e alle disposizioni, ivi richiamate, che configurano un'ampia discrezionalità applicativa a beneficio dei soli agenti in servizio effettivo (articoli 1 comma 2, 6 comma 1 e 4, 13 decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981).

Con riguardo invece al profilo procedurale, si evidenzia che solo per gli agenti in servizio effettivo la legge prevede un apposito procedimento disciplinare, puntualmente normativizzato e scandito da diverse fasi, funzionati ad assicurare il contraddittorio — *cf.* art. 13 comma 3: «nello svolgimento del procedimento deve essere garantito il contraddittorio» — e il diritto di difesa dell'interessato, nonché ad addivenire al miglior accertamento del fatto e alla più giusta commisurazione della sanzione (articoli 12 e ss. del decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981).

In particolare, all'agente in servizio deve essere contestato per iscritto l'addebito, con possibilità di contro-dedurre anche attraverso produzioni documentali o audizione di testimoni (art. 14). Ampie possibilità di difesa e di contraddittorio, avvalendosi della possibile assistenza di un difensore, si riscontrano poi nella successiva fase dell'*iter* procedimentale prevista, per le infrazioni più gravi e dopo un primo vaglio di fondatezza dell'incolpazione (art. 19, comma 6), di fronte ad un apposito organo, il consiglio di disciplina (art. 20).

Emerge quindi la radicale diversità rispetto al regime dell'allievo (o dell'agente in prova), che è invece espulso in ragione del mero riscontro unilaterale, non sottoposto a particolari formalità procedurali, di mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione».

Pur potendosi astrattamente ammettere una semplificazione procedimentale per chi ancora non appartiene definitivamente ai ranghi dell'Amministrazione di Polizia e non è quindi assoggettabile ad un «potere disciplinare» in senso proprio, non può in alcun modo giustificarsi la radicale mancanza di un qualsiasi strumento partecipativo dell'interessato.

3. Anche prescindendo dal confronto con il regime giuridico valevole per altre categorie di soggetti, il quadro sopra delineato porta a ritenere che l'art. 6-ter comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 si ponga in contrasto con l'art. 97 Cost. e in particolare con il principio del «giusto procedimento», quale canone fondamentale dell'azione amministrativa direttamente desumibile dai principi di legalità, buon andamento ed imparzialità.

Il principio invocato è definito nella giurisprudenza della Corte costituzionale fin dalla risalente sentenza n. 13/1962, per cui «quando il legislatore dispone che si apportino limitazioni ai diritti dei cittadini, la regola che il legislatore normalmente segue è quella di enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano ad imporre concretamente tali limiti, dopo avere fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico».

Più di recente, nella sentenza n. 15/2017 — che ha censurato un meccanismo di automatica decadenza degli incarichi dirigenziali, disposta al fine di contenere la spesa pubblica — la Corte ha affermato che «la esistenza di una preventiva fase valutativa risulta essenziale anche per assicurare il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che ne consenta comunque un controllo giurisdizionale».

Nel caso di specie difettano sia una idonea «distanza» tra ipotesi astratta e provvedimento, essendo quest'ultimo «a rime obbligate» in ragione del riscontro sommario di determinate condotte, sia un adeguato spazio valutativo dei fatti e degli interessi, non essendo prevista alcuna disciplina dell'*iter* procedimentale da seguire. La già citata sentenza della Corte costituzionale n. 268/2016, con riguardo all'irrogazione della sanzione disciplinare della cessazione dal servizio del militare, ha invece affermato l'indifettibilità di una mediazione procedimentale, perfino nel caso in cui l'infrazione risulti da condanna penale passata in giudicato.

Con riguardo ad una sanzione disciplinare, la cui irrogazione postula l'accertamento di una responsabilità, il giusto procedimento dovrebbe poi conformarsi, in particolare, all'art. 24 Cost., assicurando il diritto di difesa dell'interessato. La Corte costituzionale (nella sentenza 356/1995), pur precisando che «il diritto di difesa non si estende, nel suo pieno



contenuto, oltre la sfera della giurisdizione», afferma tuttavia che anche in ambito procedimentale «deve essere salvaguardata una possibilità di contraddittorio che garantisca un nucleo essenziale di valori inerenti ai diritti inviolabili della persona (sentenze n. 71 e n. 57 del 1995), quando possono derivare per essa sanzioni che incidono su beni, quale il mantenimento del rapporto di servizio o di lavoro, che hanno rilievo costituzionale».

La necessità di garantire in maniera effettiva tale diritto emerge in modo tanto più evidente, quanto più gravi sono le conseguenze giuridiche che il provvedimento determina. Può richiamarsi in proposito, quanto affermato dalla sentenza n. 126/1995 della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittimo l'art. 33 della legge 31 luglio 1954, n. 599 (Stato dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica), nella parte in cui non prevede che al sottufficiale proposto per la dispensa dal servizio sia assegnato un termine per presentare, ove creda, le proprie osservazioni e sia data la possibilità di essere sentito personalmente. La Corte, nel valutare la costituzionalità di una disposizione che poteva determinare un effetto giuridico di estrema gravità all'esito di un agire amministrativo del tutto unilaterale «privo di una qualsiasi forma di partecipazione o interlocuzione da parte dell'interessato», ne ha rilevato l'illegittimità proprio in ragione della «carenza di garanzie procedurali a presidio della difesa».

Tutto ciò premesso, si evidenzia che il caso da cui scaturisce il presente giudizio di costituzionalità è chiaramente esemplificativo della totale unilateralità nella formazione della determinazione amministrativa: il ricorrente nel giudizio a qua è stato espulso sulla base di un referto medico e, soprattutto, di una dichiarazione spontanea autoincriminante, rilasciata però in un contesto estraneo all'*iter* procedimentale di espulsione, in condizioni di oggettiva fragilità psico-fisica (presso l'Ospedale in cui era ricoverato) e di particolare sorpresa (gli stessi agenti verbalizzati riferiscono che la dichiarazione confessoria è stata rilasciata dal ricorrente «istintivamente e spontaneamente», poiché «sorpreso dell'esito degli accertamenti»), senza essere successivamente mai ascoltato a propria difesa.

c) Il tentativo di interpretazione conforme

Si rappresenta, infine, che il Tribunale non ha potuto dare alla disposizione un'interpretazione conforme ai precetti costituzionali che si ritengono violati, ciò risultando precluso dai confini ontologici dell'attività ermeneutica.

La natura rigida, e quindi limitatamente interpretabile, dell'art. 6-ter comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 emerge dal suo stesso dettato testuale, che si ripete: «sono espulsi dal corso gli allievi e gli agenti in prova responsabili di mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione.»

Dovendosi il giudice attenere al significato dei termini, singolarmente e nella loro reciproca connessione si evidenzia che:

l'effetto giuridico è previsto come automatica conseguenza del riscontro del presupposto oggettivo. Il tradizionale sillogismo del diritto amministrativo normapotere-effetto vede quale unica estrinsecazione del potere la sua necessaria intermediazione per l'adozione del provvedimento espulsivo, che si presenta però vincolato in tutti i suoi profili. Non possono ricavarsi spazi per l'esercizio di discrezionalità, essendo la norma costruita in termini lineari ed inequivoci («sono espulsi» e non «possono essere espulsi»), con l'uso del tempo presente indicativo con cui il legislatore normalmente disciplina la produzione degli effetti giuridici necessitati.

non è possibile graduare la risposta punitiva, giacché non sono previste, per gli allievi agenti e per gli agenti in prova, altre sanzioni di minore gravità, diverse dall'espulsione. Le stesse, anche ove venissero autonomamente congegnate (mutuandone i caratteri dalle ipotesi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981), porrebbero poi problemi di compatibilità con il particolare contesto formativo e i relativi obblighi di frequenza dei corsi, che non potrebbero essere risolti dall'interprete.

non è possibile configurare per l'allievo agente un procedimento di accertamento della responsabilità in senso maggiormente garantista, sulla falsariga del procedimento disciplinare valevole per gli agenti in servizio. La disposizione è chiara nel far conseguire la sanzione al mero riscontro di condotte «punibili» con sanzioni più gravi della deplorazione, così sveltendo il momento dell'accertamento dell'infrazione al solo riscontro della possibilità in astratto di irrogare la sanzione. Sulla circostanza si sofferma anche la difesa Erariale, laddove, del tutto condivisibilmente afferma: «Giovane nuovamente sottolineare al riguardo che, ai fini della legittimità dell'espulsione, è sufficiente l'adozione di comportamenti per i quali è astrattamente ipotizzabile una sanzione disciplinare superiore alla deplorazione, altrimenti il legislatore avrebbe previsto, quale presupposto, l'irrogazione della sanzione stessa».

Nella specifica fattispecie, la ritenuta incostituzionalità della norma non ha potuto essere corretta nemmeno attraverso l'interpretazione della disposizione da applicarsi in via mediata, cioè cui l'art. 6, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981 che al numero 8 prevede, tra le infrazioni punibili con la sanzione della sospensione, la condotta commessa dal ricorrente nel giudizio *a quo* («uso non terapeutico di sostanze stupefacenti o psicotrope risultante da referto medico legale»). Il riferimento all'uso, senza ulteriori specificazioni, impedisce di valorizzare



i soli casi di assunzione abituale di stupefacente o di tossicodipendenza, dovendosi ritenere che il legislatore, se avesse inteso limitare l'applicazione della sospensione dal servizio alle sole ipotesi più gravi, avrebbe diversamente — e più esplicitamente — configurato il precetto. Tale interpretazione appare ancor meno praticabile laddove si consideri che, nell'ordinaria e diretta applicazione della disposizione (cioè con riguardo agli agenti in servizio effettivo), non emerge alcuna esigenza di circoscrivere le condotte punibili, potendosi già ampiamente graduare la risposta sanzionatoria al fine di impedire misure sproporzionate.

Per le ragioni esposte, il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia solleva d'ufficio ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953 la questione di legittimità costituzionale del Part. 6-ter comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, nella parte in cui, per gli allievi agenti e gli agenti in prova, riconnette automaticamente la conseguenza espulsiva al mero riscontro di «mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione», senza consentire una valutazione in concreto della gravità dell'infrazione e una conseguente commisurazione della sanzione, né un procedimento di accertamento in contraddittorio della responsabilità, ritenendo la disposizione in insanabile contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Sospende, di conseguenza, il giudizio in corso.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese è riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia (Sezione Prima), ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, per le ragioni di cui in motivazione.

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'Autorità amministrativa. Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'art. 10 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la persona del ricorrente.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente;

Lorenzo Stevanato, Consigliere;

Luca Emanuele Ricci, Referendario, estensore.

Il Presidente: SETTESOLDI

L'estensore: RICCI



N. 116

Ordinanza del 25 maggio 2020 del Tribunale di Pavia nel procedimento civile promosso da Sabbadini Cristina c/Lazzati Luigi Camillo.

Procedimento civile - Misure per il contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare - Svolgimento delle udienze civili mediante collegamenti da remoto - Modalità di partecipazione del giudice - Previsione che lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 7, lettera *f*), come modificata dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19).

TRIBUNALE ORDINARIO DI PAVIA

SECONDA SEZIONE CIVILE

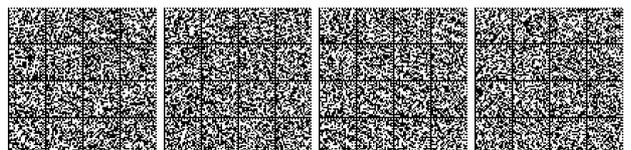
ORDINANZA EX ART. 23, LEGGE 1° MARZO 1953, N. 87

Nella causa civile iscritta al n. R.G. 6512/19, il giudice dott. Giorgio Marzocchi, assegnatario del procedimento, pone in dubbio la legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 7, lettera *f*) del decreto legislativo n. 18/2020 convertito in legge n. 27/2020, così come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera *c*) del decreto-legge n. 28/2020 e, ritenendo la questione rilevante e non manifestamente infondata, ne espone di seguito i

MOTIVI

1. Rilevanza.

In ordine alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale si osserva che allo scrivente è stata assegnata la trattazione del procedimento n. 6512/2019 di R.G., chiamato alla prossima udienza del 5 giugno 2020, ore 13,00, con le modalità di trattazione telematica istituite dall'art. 83, comma 7, lettera *f*), decreto-legge n. 18/2020 convertito con modificazioni nella legge n. 27/2020 come da autorizzazione del Presidente del Tribunale e successivamente del magistrato togato della sezione seconda, dott.ssa Michela Fenucci, che ha consentito allo scrivente magistrato onorario l'accesso all'applicativo consolle del magistrato per la trattazione dell'udienza da remoto. Alla prossima udienza i procuratori delle parti dovrebbero collegarsi alla stanza virtuale del giudice messa a disposizione dalla Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia per mezzo dell'applicativo Microsoft Teams. I procuratori delle parti potranno collegarsi alla stanza virtuale dai rispettivi studi professionali o dalle loro private abitazioni. Al contrario, il sottoscritto magistrato, in forza del disposto dell'art. 83, comma 7, lettera *f*) citato, sarà tenuto a recarsi nel suo ufficio presso il Tribunale di Pavia, Autorità giudiziaria ricompresa nel distretto di Corte d'appello di Milano. La norma che disciplina le modalità di celebrazione dell'udienza con collegamento da remoto non prevedeva, nella formulazione vigente al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 18/2020 poi convertito nella legge n. 2/2020, alcuna particolare disposizione quanto alla postazione dalla quale doveva collegarsi il magistrato per poter utilizzare il software Microsoft Teams nella stanza virtuale fornita dalla DGSIA. Solo con la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera *c*) del decreto-legge n. 28/2020 è stata aggiunta la specificazione che «dopo le parole “deve in ogni caso avvenire” sono aggiunte le seguenti: “con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario e”» così obbligando il magistrato a recarsi presso l'ufficio giudiziario per potersi collegare alla propria stanza virtuale Teams, che invece tecnicamente potrebbe essere utilizzata a prescindere dal luogo fisico dal quale si trova collegato il giudice, purché abbia a disposizione una connessione internet, una webcam ed un microfono.



Quanto alla rilevanza della questione sottoposta alla Corte costituzionale, è pienamente consapevole il giudice remittente che, avendo la norma richiamata vigenza temporale limitata, ovvero fino al 31 luglio 2020 data fino alla quale è possibile ad oggi utilizzare tale forma di trattazione dei procedimenti civili, la questione si sarebbe potuta superare semplicemente rinviando la trattazione del procedimento a data successiva al 31 luglio 2020. Si osserva tuttavia che il procedimento di cui si tratta è stato iscritto a ruolo nel mese di novembre 2019 e, avendo ad oggetto la domanda di convalida di un'intimazione di sfratto per morosità *ex art. 658 e segg. codice di procedura civile*, come tale un oggetto del quale non è opportuno il differimento ulteriore della trattazione. Tale condizione rende attuale la rilevanza della questione così come richiesto anche dalla sentenza 91/2013 (red. Cartabia) dovendo necessariamente farsi applicazione della norma oggetto della questione così come prospettata.

Ancora sotto il profilo della rilevanza appare necessario valutare se, ipotizzando che la decisione della Corte costituzionale possa intervenire in un periodo successivo al 31 luglio 2020, la questione rivesta il carattere di attualità per come definito con costanza dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (per un esame della tematica si rimanda ai quaderni dell'ufficio studi della Corte costituzionale dell'ottobre 2016 e alla raccolta delle decisioni ivi contenute).

Sul punto si rileva che nulla impedisce alla Corte costituzionale, ritenuta l'urgenza della questione, di trattarla in data anteriore al 31 luglio 2020 dal momento che — come noto — gli articoli 25 e 26 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953 consentono di adottare una decisione in appena quaranta giorni. Giova osservare a questo proposito che se è pur vero che lo strumento previsto dalla lettera *f*) del comma 7 dell'art. 83, decreto-legge n. 18/2020 è attualmente vigente solo fino al 31 luglio 2020, non può escludersi che alla data del 31 luglio la situazione epidemiologica, che ha giustificato la sua introduzione, possa protrarsi soprattutto nei territori sui quali insiste l'ufficio giudiziario del giudice *a quo* che è collocato nel distretto di Corte d'appello di Milano nel cui interno è ricompresa la circoscrizione del Tribunale di Pavia. Tali territori evidenziano una situazione epidemiologica che può dirsi avere caratteri del fatto notorio, quanto a diffusività della pandemia da COVID-19, così che la rimozione della norma sospettata di illegittimità costituzionale appare necessaria oltretutto urgente, alla luce dell'attuale situazione di fatto presente nel territorio lombardo e del suo possibile prolungamento.

Per una migliore comprensione della diffusività del virus nel territorio lombardo si riportano *ad abundantiam* i dati della pandemia aggiornati alla data dell'8 maggio reperibili sul sito istituzionale dell'Istituto superiore di sanità. Sintesi dei dati principali in Lombardia:

79.369 infezioni diagnosticate dai laboratori di riferimento regionale;
età media degli infettati 66 anni (0aa-100aa);
14.611 decessi.

Come ricorda la Corte costituzionale, la questione posta dal giudice *a quo* deve essere attuale nel senso che il giudice remittente non deve aver esaurito il potere di decidere sulla questione, la quale richiede l'applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale (sentenza n. 200/2014) come è nel caso di specie, considerato che il procedimento di intimazione di sfratto per morosità, *ex art. 657 e ss. del codice di procedura civile* non è stato ancora deciso neppure quanto alla valutazione se operare o meno la sua conversione da rito sommario a rito ordinario.

2. Non manifesta infondatezza.

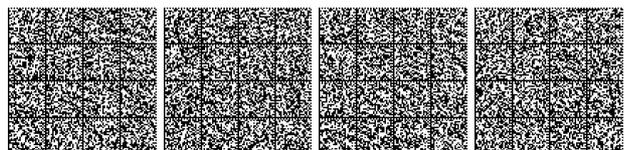
In ordine alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, va osservato che l'obbligo di essere presenti in ufficio per il magistrato al fine di usufruire della connessione da remoto con Microsoft Teams, previsto dalla lettera *f*) del comma 7, dell'art. 83, decreto-legge n. 18/2020, è attualmente sancito esclusivamente per le udienze che deve celebrare il giudice civile, non ritrovandosi analoga imposizione, quantomeno in modo così esplicito, per qualsivoglia altro magistrato (sia esso penale, amministrativo, contabile o tributario).

Neppure il giudice costituzionale ha ritenuto di imporsi la presenza fisica in ufficio per fare ricorso allo strumento telematico per trattare i procedimenti sottoposti al suo esame come si evince dal provvedimento del 20 aprile 2020 della Presidente della Corte costituzionale prof.ssa Cartabia, dal quale si apprende che la manifesta irragionevolezza e disparità di trattamento che la norma, così come modificata dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge n. 28/2020, riserva alle modalità di partecipazione all'udienza civile da parte del giudice è resa ancora più evidente dal fatto che, nell'attuale situazione epidemiologica dei territori lombardi, essa costringe il magistrato, per vero solo quello civile, a recarsi presso l'ufficio giudiziario esponendosi lungo tutto il viaggio e durante la permanenza nei locali del Tribunale, ad essere contagiato od a contagiare soggetti terzi laddove dovesse risultare un positivo asymptomatico, il tutto al solo fine di poter utilizzare uno strumento informatica come Microsoft Teams che può essere utilizzato da un luogo diverso dall'ufficio giudiziario. Questo elemento espone irragionevolmente il giudice a rischi per la salute sua e altrui, facilmente evitabili grazie agli strumenti tecnici forniti dal Ministero della giustizia (art. 32 Cost.) che consentirebbero una trattazione dell'udienza da remoto in tutta sicurezza, ove non esistesse la citata norma che impone al magistrato la presenza fisica in ufficio.



La norma in esame appare irragionevole anche perché omette di considerare se le dotazioni informatiche degli uffici giudiziari siano adeguate a sopportare il flusso di dati che verrebbe generato se tutti i magistrati dell'ufficio utilizzassero contemporaneamente la banda internet per svolgere udienze in collegamento da remoto, come emerge dalle prime segnalazioni pervenute da svariati uffici giudiziari che segnalano difficoltà di collegamento nelle ore della giornata di maggior traffico. Conforta le valutazioni dello scrivente giudice *a quo* anche il parere reso dal Consiglio superiore della magistratura n. 18/PP/2020 - Parere sul decreto-legge del 30 aprile 2020, n. 28: «Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19» - settore civile (relatore Consigliere Braggion). Nel parere si legge tra l'altro che «In assoluta controtendenza rispetto a quanto precedentemente previsto dal decreto-legge n. 18, come convertito dalla legge n. 27 del 2020, è la innovazione disposta dall'art. 1, comma 1, lettera c), decreto-legge n. 28/2020, per la quale «lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario», oltre che, come già previsto, «con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti». È difficile individuare la *ratio* di tale scelta del legislatore, in mancanza di una sua illustrazione nella relazione di accompagnamento, non risultando necessaria la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario per la celebrazione dell'udienza da remoto. Infatti, poiché in ogni caso nessuna delle parti viene in contatto fisico con il giudice, la presenza fisica di quest'ultimo nell'ufficio giudiziario non aggiunge nulla quanto alla modalità di espletamento del contraddittorio simultaneo e quanto alla sua qualità intrinseca. Né tale presenza semplifica la gestione dell'udienza da parte del giudice o l'attività degli avvocati, i quali sono tenuti al rispetto delle medesime regole tecniche, senza che il primo possa richiedere un ausilio qualificato per risolvere eventuali inconvenienti tecnici. Dal momento che nella stragrande maggioranza dei casi l'udienza civile è notoriamente celebrata senza la presenza fisica del cancelliere (né il decreto-legge n. 28 prevede l'obbligo della sua presenza in caso di processo da remoto), l'unica ipotetica giustificazione di tale presenza in ufficio sarebbe quella di garantire la funzionalità dell'udienza da remoto. Si tratta, tuttavia, di una ipotesi che non può trovare riscontro nella realtà, posto che è evidente che tale assistenza, in quanto garantita mediante procedure di help desk da remoto, risulta fruibile anche dal domicilio del magistrato, mentre gli uffici informatici dei Tribunali, in considerazione della loro ridotta dotazione, non sarebbero in grado di garantire interventi tecnici in tempo reale per tutti i giudici. Tutta da verificare, poi, è la capacità della rete informatica dei diversi uffici giudiziari di reggere il carico di lavoro conseguente allo svolgimento contestuale di numerose udienze da remoto. L'obbligo di presenza del giudice non trova spiegazione neanche nella necessità che l'udienza sia preceduta da un rituale invito a partecipare rivolto agli avvocati. La formula utilizzata dalla disposizione contenuta nella lettera f) implica che la comunicazione avvenga tramite PEC a cura della cancelleria («Prima dell'udienza il giudice fa comunicare ai procuratori delle parti ed al pubblico ministero, se è prevista la sua partecipazione, giorno, ora e modalità di collegamento»), il che presuppone, naturalmente, che l'avviso sia disposto con congruo anticipo, per consentire la partecipazione effettiva, e non di certo il giorno dell'udienza. Ancora, la norma non può trovare giustificazione nella possibilità che gli avvocati, le parti o gli ausiliari conservino comunque la possibilità di recarsi personalmente presso la sede fisica ove si trova il giudice, in quanto è evidente che ciò contrasterebbe non solo, ovviamente, con il principio del distanziamento interpersonale, specie in considerazione delle anguste dimensioni della stanza assegnata allo scrivente, ma anche con la linearità dello strumento, che mal si presta alla celebrazione di una udienza «ibrida», in parte in presenza e in parte da remoto. La necessaria presenza fisica in ufficio, peraltro, potrebbe determinare l'impossibilità di svolgere le udienze da remoto sia nel caso in cui vi sia una temporanea impraticabilità dell'ufficio per la necessità di sanificazione conseguente alla scoperta di casi positivi, sia nel caso in cui i giudici siano positivi asintomatici oppure, anche se negativi, debbano permanere in isolamento domiciliare a causa del precedente contatto con persone risultate positive. Va altresì rilevato che la norma in esame, prevedendo la necessità della presenza fisica del giudice nell'ufficio giudiziario, deve intendersi riferita sia all'organo giudicante monocratico che a quello collegiale. In tale ultimo caso, però, la norma non chiarisce se i componenti del collegio debbano essere contestualmente presenti nell'aula di udienza o se gli stessi possano mettersi in collegamento tra loro da remoto, ciascuno dal proprio ufficio o comunque da locali interni all'ufficio giudiziario. Deve, infine, evidenziarsi che l'art. 4, comma 1, intervenendo sull'art. 84, relativo al processo amministrativo — con disposizione analoga a quella dettata dall'art. 85, come modificato dall'art. 5 del decreto-legge n. 28 del 2020, sul processo contabile — stabilisce che «il luogo da cui si collegano i magistrati, gli avvocati e il personale addetto è considerato udienza a tutti gli effetti di legge» e quindi esclude l'obbligo di presenza del collegio presso l'ufficio giudiziario, con una soluzione opposta a quella relativa al processo civile. Peraltro, anche per il processo penale, ove consentito celebrare udienza da remoto, non viene disposto alcun obbligo per il giudice di presenza fisica presso l'ufficio giudiziario (art. 83, comma 12-*bis*).

Come ben evidenziato nel parere proposto dalla sesta commissione del CSM, la norma appare irragionevole e intrinsecamente contraddittoria, nella parte in cui al comma 12-*quinquies* del medesimo art. 83, laddove è previsto che: «12-*quinquies*. Dal 9 marzo 2020 al 30 giugno 2020, nei procedimenti civili e penali non sospesi, le deliberazioni collegiali in Camera di consiglio possono essere assunte mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia. Il luogo da



cui si collegano i magistrati è considerato Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge». Tale previsione comporta quindi l'effetto irragionevole che il giudice civile, monocratico o collegiale, dovrebbe recarsi in ufficio per utilizzare Teams per collegarsi con i procuratori delle parti, le parti medesime o il CTU, tutti in collegamento dai propri luoghi personali, per poi invece, al termine dell'udienza, potersi spostare in un luogo diverso e meno soggetto all'afflusso del pubblico indifferenziato per collegarsi nuovamente con Teams con i membri del collegio per deliberare la decisione conseguente alla celebrazione dell'udienza svoltasi in ufficio, ma da remoto.

La irragionevolezza della norma traspare pure dal tenore della relazione accompagnatoria al decreto-legge dal momento che la norma non rende comprensibili le ragioni che rendono necessaria la presenza del giudice in ufficio (si veda sul punto il dossier n. 251 che, quanto alla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 3 evidenzia che: «La lettera *c*) interviene sul comma 7 dell'art. 83, che elenca le misure organizzative che potranno essere adottate dai capi degli uffici giudiziari. In particolare, per quanto riguarda la possibilità di svolgere le udienze civili mediante collegamenti da remoto (lettera *f*) del comma 7), il decreto-legge precisa che il giudice dovrà essere fisicamente presente nell'ufficio giudiziario; saranno gli altri partecipanti all'udienza — difensori, parti private, eventualmente pubblico ministero — che potranno collegarsi da remoto con l'ufficio giudiziario. Conseguentemente, le udienze civili (alle quali debbano partecipare solo difensori, parti e ausiliari del giudice, nonché per quelle finalizzate all'assunzione di informazioni presso la pubblica amministrazione) possono essere svolte mediante collegamenti da remoto, con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti. L'individuazione e la disciplina di questi collegamenti sono demandate ad un provvedimento del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia, che è stato emanato lo scorso 20 marzo. Nei casi in cui si intenda svolgere l'udienza mediante collegamento da remoto il giudice deve non solo dare congruo avviso alle parti e eventualmente al pubblico ministero dell'ora e della modalità di collegamento, ma anche dare atto a verbale delle modalità con cui si accerta dell'identità dei soggetti partecipanti e, nel caso delle parti, anche della loro libera volontà. Il giudice dovrà trovarsi presso l'ufficio giudiziario e di tutte le operazioni dovrà essere dato atto nel processo verbale». La norma in esame si appalesa ancora nella sua manifesta irragionevolezza poiché in contrasto con la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 1 del 2020 («Misure incentivanti per il ricorso a modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa»), che ha, in particolare al punto 3, indicato l'importanza del ricorso al lavoro agile, alla flessibilità di svolgimento della prestazione lavorativa, nonché a strumenti per la partecipazione da remoto a riunioni e incontri di lavoro (sistemi di videoconferenza e call conference). La predetta esigenza è posta a fondamento anche dell'art. 87, comma 1, del decreto-legge n. 18/2020 laddove dispone che, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica, il lavoro agile è la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni e che la presenza del personale negli uffici deve essere limitata per assicurare esclusivamente le attività indifferibili che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro. Come si ricava proprio dal comma 12-*quies* dell'art. 83 del decreto-legge n. 18/2020 la presenza in ufficio non sarebbe affatto necessaria visto che, come già rilevato, «Il luogo da cui si collegano i magistrati è considerato Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge» così che se il mezzo tecnologico è idoneo per celebrare la Camera di consiglio, non è oggettivamente comprensibile perché non lo possa essere per celebrare l'udienza, peraltro solo quella civile perché la limitazione vale solo per le udienze civili, considerato che lo strumento tecnico è il medesimo sia per le udienze che per le Camere di consiglio.

P.Q.M.

Il giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 7, lettera f), del decreto-legge n. 18/2020 convertito nella legge n. 27/2020 così come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 28/2020 per il contrasto con gli articoli 3, 32 e 97 Cost.;

Letti e applicati l'art. 23, legge 87 dell'11 marzo 1953 e l'art. 295 del codice di procedura civile;

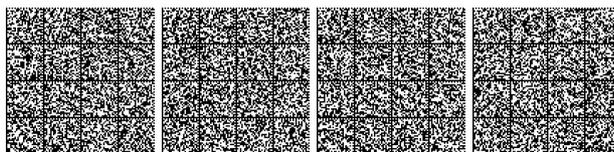
Rimette gli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale e dispone la sospensione del procedimento in attesa della decisione sull'illegittimità costituzionale denunciate;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Si comunichi altresì alle parti costituite.

Pavia, 24 maggio 2020

Il Giudice: MARZOCCHI



N. 120

Ordinanza del 26 maggio 2020 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia
sul ricorso proposto da Z.G. contro Ministero dell'interno, UTG – Prefettura Udine

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Effetti delle misure di prevenzione - Previsione che gli effetti automaticamente interdittivi all'ottenimento, tra gli altri, di "altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati", conseguono anche alla condanna (definitiva o pronunciata in secondo grado) per il reato di cui all'art. 640-bis del codice penale.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 67, comma 8, come modificato dall'art. 24, comma 1, lettera d), 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.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL FRIULI-VENEZIA GIULIA

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 238 del 2019, proposto da G.Z., rappresentato e difeso dagli avvocati Luca De Pauli e Mara Del Bianco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro Ministero dell'interno (Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Udine, Prefetto di Udine), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste, presso la quale è, del pari, per legge e domiciliato in Trieste, piazza Dalmazia, 3;

Per l'annullamento:

a) del provvedimento protocollo n. 53096, dd. 10 luglio 2019 del sig. Prefetto di Udine, recante comunicazione «che, per le motivazioni suindicate, nei confronti del sig. Z.G., nato a L. , l' , residente a C. , sussistono alla data odierna le cause di divieto, di sospensione o di decadenza di cui all'art. 67 del decreto legislativo n. 159/2011» con effetto di «informazione antimafia interdittiva», notificato a mani proprie in data 15 luglio 2019;

b) dei presupposti verbali delle riunioni del Gruppo Interforze costituito presso la Prefettura di Udine – UTG con decreto n. 33611 dd. 2 maggio 2019, «durante le quali è stato convenuto di disporre un provvedimento interdittivo ai sensi della normativa antimafia» (di cui è menzione nel provvedimento *sub a*), ma mai comunicati né partecipati e di estremi sconosciuti);

c) di tutti gli altri atti a tali provvedimenti comunque connessi, presupposti e/o conseguenti, anche non conosciuti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2020 la dott.ssa Manuela Sinigoi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

La vicenda fattuale

Il ricorrente — condannato con sentenza del Tribunale di Udine, Uff. GIP, n. 167/2017 depositata il 14 marzo 2017 e divenuta irrevocabile il 28 aprile 2017, pronunciata *ex art.* 444 c.p.p., alla pena di mesi tre e giorni diciotto, convertita nella multa di euro ventisettemila, per il reato di cui all'art. 640-bis c.p. (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche), commesso nell'anno 2013, reato consistente nell'aver posto in essere artifici e raggiri per conseguire



fondi europei dell'importo di euro 42.000,00, facendo risultare lavori di ristrutturazione di un immobile per finalità di commercializzazione dell'acquacoltura regionale, «in luogo della vera natura degli interventi, che erano funzionali alla ristrutturazione di un immobile ad uso abitativo nell'interesse dell'imputato e del suo nucleo familiare» — ha impugnato innanzi a questo Tribunale amministrativo regionale, invocandone l'annullamento, il provvedimento in epigrafe compiutamente indicato, adottato ai sensi degli articoli 67 e 92 del decreto legislativo n. 159/2011 (codice antimafia), come modificato dall'art. 24, comma 1, lettera *d*), decreto-legge n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018, con cui il Prefetto di Udine ha comunicato alla locale Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura che nei confronti del medesimo sussistono le cause di divieto, di sospensione o di decadenza di cui all'art. 67, automaticamente ostative al conseguimento o al mantenimento di iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati.

L'Amministrazione ha fatto, invero, esplicita applicazione nei suoi confronti della previsione contenuta nell'ultimo periodo dell'art. 67, comma 8, introdotto dall'art. 24, comma 1, lettera *d*) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, il quale ha previsto che gli effetti automaticamente interdittivi conseguono anche alla condanna (definitiva o pronunciata in secondo grado) per il reato di cui all'art. 640-*bis* c.p., così ampliando le ipotesi contemplate dalla disposizione, originariamente riferite ai casi della sottoposizione ad una misura di prevenzione definitiva prevista dal libro I, titolo I, capo II del codice antimafia, oppure dalla condanna (definitiva o anche non definitiva, purché confermata in appello) per uno dei gravi reati associativi di cui all'art. 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale (delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto e settimo comma, 416, realizzato allo scopo di commettere taluno dei delitti di cui all'art. 12, commi 1, 3 e 3-*ter*, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 600, 601, 602, 416-*bis*, 416-*ter*, 452-*quaterdecies* e 630 del codice penale, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall'art. 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e dall'art. 291-*quater* del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43).

L'interessato ha quindi, come detto, gravato il provvedimento lesivo, denunciandone l'illegittimità per:

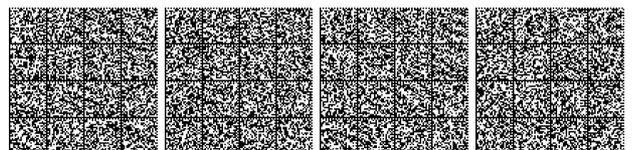
1. «Violazione e/o falsa applicazione di legge (art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241) — Violazione del principio del giusto procedimento»;
2. «Violazione e/o falsa applicazione di legge (art. 67, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in relazione all'art. 25, comma 2 della Costituzione e all'art. 2 c.p.) — Violazione del principio di irretroattività della legge penale — Violazione dell'art. 7 CEDU»;
3. «Violazione e/o falsa applicazione di legge (art. 67, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in relazione all'art. 444 e all'art. 445 c.p. — art. 14 preleggi) — Violazione del principio di tassatività in materia sanzionatoria»;
4. «Violazione e/o falsa applicazione di legge per incostituzionalità *in parte qua* dell'art. 67, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, con particolare riferimento all'inserimento dell'art. 640-*bis* c.p. nell'elenco dei reati che implicano l'emanazione della "interdittiva antimafia" ad opera dell'art. 24, comma 1, lettera *d*) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 (violazione dell'art. 3 della Costituzione, 25 della Costituzione, 27 della Costituzione, 38 della Costituzione, 41 della Costituzione, anche in relazione agli articoli 6 e 7 CEDU e all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità — eccesso di potere legislativo)».

Il Ministero dell'interno, costituito in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste, ha puntualmente controdedito alle avverse censure e invocato la reiezione del ricorso.

All'esito dell'udienza camerale dell'11 settembre 2019, questo Tribunale, con ordinanza cautelare n. 74/2019, ha denegato al ricorrente l'invocata misura cautelare, osservando che:

«— nei procedimenti volti all'adozione dell'interdittiva antimafia non è dovuta la comunicazione di cui all'art. 7 della legge n. 241/1990, trattandosi di procedimenti intrinsecamente caratterizzati da riservatezza e urgenza (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 28 giugno 2017, n. 3171; id, sez. VI, 29 febbraio 2008, n. 756; id, sez. V, 12 giugno 2007, n. 3126 e 28 febbraio 2006, n. 851);

— la giurisprudenza amministrativa ha già avuto modo di affermare che l'interdittiva antimafia è provvedimento amministrativo al quale deve essere riconosciuta natura cautelare e preventiva, in un'ottica di bilanciamento tra la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e la libertà di iniziativa economica riconosciuta dall'art. 41 della Costituzione (cfr. Ad. Plen. n. 3/2018), derivandone che il carattere non punitivo e, anzi, la sua assimilabilità ad una misura di sicurezza, consente di ritenere la relativa applicazione assoggettata alla disciplina dettata dall'art. 200 c.p. in tema di successione di leggi nel tempo;



— la norma che viene in rilievo non ha sottratto alla sua applicazione le sentenze di applicazione della pena su richiesta, sentenze che — si rammenta — sono equiparate dalla legge ad una sentenza di condanna;

— risultano condivisibili le argomentazioni della difesa erariale laddove richiama l'attenzione sul fatto che “... L'art. 640-*bis* c.p., introdotto dal legislatore come causa ostativa al rilascio della liberatoria antimafia, è una disposizione quanto mai opportuna, considerato il carattere persuasivo e la capacità di espansione geografica delle attività imprenditoriali da parte delle associazioni mafiose”, il che vale di per sé, non solo a giustificare l'estensione dell'applicazione dei commi 1, 2 e 4 dell'art. 67 del decreto legislativo n. 159/2011 a reati non tipicamente “mafiosi”, ma anche e soprattutto a precludere, al contempo, a questo giudice una valutazione di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata dal ricorrente;

— la sussistente (e irrevocabile) condanna per il reato di cui all'art. 640-*bis* c.p. (Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) è, dunque, circostanza (paccamente e) automaticamente ostativa al rilascio della liberatoria».

Tale decisione è stata, pur tuttavia riformata dal Consiglio di Stato, sez. III, con ordinanza 18 ottobre 2019, n. 5291, in accoglimento dell'appello proposto dall'interessato.

Il giudice di appello ha ritenuto, in particolare, la pronuncia di questo Tar «parzialmente condivisibile, con riguardo alle argomentazioni riferite all'insussistenza della violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990 e all'equiparazione tra la sentenza di condanna e quella pronunciata in esito alla richiesta congiunta delle parti del processo penale (patteggiamento)», ma necessitante, invece, di ulteriore approfondimento, in sede di merito, in relazione ai «temi decisori relativi alla portata retroattiva della nuova previsione di cui all'art. 67, comma 8, ultimo periodo e, in ogni caso, i temi relativi alla intrinseca ragionevolezza della disposizione, anche in relazione ai profili di non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettati dalla parte ricorrente e comunque rilevabili di ufficio».

In vista dell'udienza pubblica del 29 gennaio 2020, fissata per la trattazione del ricorso, il ricorrente ha dimesso memoria a migliore e conclusiva illustrazione delle proprie difese, insistendo, in particolare, sui profili di denunciata incostituzionalità della norma di cui è stata fatta applicazione nel caso concreto, traendo in tal senso conforto dalle diffuse e motivate riflessioni svolte al riguardo dal Consiglio di Stato in sede di appello dell'ordinanza cautelare di questo Tribunale.

La causa è stata, quindi, chiamata alla detta udienza e, poi, trattenuta in decisione.

All'esito della Camera di Consiglio che ne è seguita, questo Tribunale amministrativo regionale, *melius re per pensa*, ha pronunciato la seguente ordinanza, ritenendo, invero, sussistenti i presupposti per sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, del decreto legislativo n. 159/2011 (codice antimafia), introdotto dall'art. 24, comma 1, lettera *d*) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e degli articoli 25, 27, 38 e 41 della Costituzione, anche in relazione agli articoli 6 e 7 CEDU, laddove, all'ultimo periodo, prevede che gli effetti automaticamente interdittivi all'ottenimento, tra gli altri, di «altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati» (art. 67, comma 1, lettera *f*) conseguono anche alla condanna (definitiva o pronunciata in secondo grado) per il reato di cui all'art. 640-*bis* c.p..

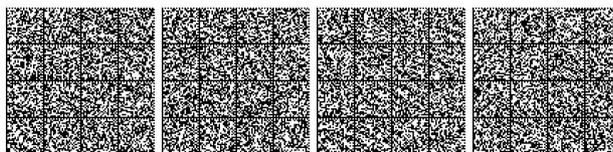
Rilevanza della questione

La questione è rilevante per le seguenti ragioni.

Al fine del decidere viene in rilievo la disposizione di cui all'art. 67, comma 8, del decreto legislativo n. 159/2011 (codice antimafia), introdotto dall'art. 24, comma 1, lettera *d*) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, che recita: «Le disposizioni dei commi 1, 2 e 4 si applicano anche nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, (...) per i reati di cui all'art. 640, secondo comma, n. 1), del codice penale, commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico, e all'art. 640-*bis* del codice penale.»

In virtù di tale disposizione, di cui ha fatto puntuale applicazione il Prefetto di Udine, sono state, invero, ritenute sussistenti a carico del ricorrente, le cause di divieto, di sospensione o di decadenza di cui all'art. 67, automaticamente ostative al conseguimento o al mantenimento di iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati.

Secondo il tenore letterale della norma, il ricorso dovrebbe essere respinto poiché il ricorrente ha riportato una condanna per il reato di cui all'art. 640-*bis* c.p..



Laddove venisse, tuttavia, accolta la questione di legittimità costituzionale dianzi sinteticamente prospettata il presente giudizio avrebbe un esito diverso, in quanto la riconosciuta incostituzionalità *in parte qua* della norma oggetto di applicazione determinerebbe, per l'appunto, l'annullamento dell'informazione antimafia interdittiva notificata al ricorrente quale effetto automatico della condanna riportata.

Il Tribunale ritiene, peraltro, che la norma positiva, così come formulata, non lascia, allo stato, alcuno spazio per un'eventuale lettura costituzionalmente orientata nei sensi prospettati dal ricorrente (ovvero escludendone la portata retroattiva, riferita cioè a comportamenti posti in essere e/o a sentenze pronunciate prima della sua entrata in vigore), dato che, come già osservato nell'ordinanza con cui è stata denegata al medesimo la tutela cautelare invocata, la natura cautelare e preventiva tipicamente propria dell'interdittiva antimafia ovvero il suo carattere non punitivo e, anzi, la sua assimilabilità ad una misura di sicurezza, consente di ritenere la relativa applicazione assoggettata alla disciplina dettata dall'art. 200 c.p. in tema di successione di leggi nel tempo.

Ad avviso del collegio il profilo della retroattività potrebbe, dunque, essere apprezzato solo in uno con quello della ragionevolezza della disposizione, ma ciò pare possibile solo nell'ambito di un giudizio di costituzionalità e non, in via meramente interpretativa, da parte di questo giudice, ostandovi, per l'appunto, la formulazione della norma che prevede un automatismo ostativo al conseguimento o al mantenimento di iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati nei confronti di chi ha subito condanna per truffa aggravata.

Sulla non manifesta infondatezza della questione

Il collegio condivide, innanzitutto, facendole proprie, le motivate osservazioni svolte dalla III sezione del Consiglio di Stato nella su indicata ordinanza cautelare n. 5281/2019, laddove è stato posto, in particolare, l'accento sul fatto che:

«in linea generale, le misure di prevenzione antimafia a carattere interdittivo possono legittimamente attribuire rilievo anche a fatti (e reati) accaduti in un tempo precedente all'entrata in vigore della disciplina che le prevede, in considerazione della loro funzione preventiva e non afflittiva;

occorre peraltro verificare, di volta in volta, se la previsione di un effetto interdittivo automatico conseguente a determinate condanne penali persegua la finalità di completare il trattamento sanzionatorio correlato al reato o si colleghi all'interesse pubblico primario del contrasto alle organizzazioni mafiose;

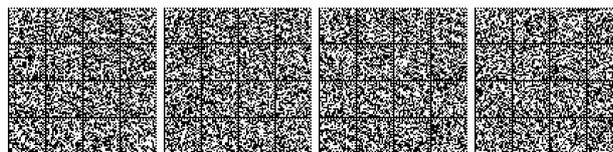
nella materia della prevenzione della criminalità organizzata, infatti, il legislatore ordinario è titolare di un'ampia discrezionalità valutativa nella scelta delle misure ritenute idonee allo scopo, ancorché esse incidano sulle libertà economiche e si fondino su accertamenti semplificati;

detta discrezionalità può legittimamente manifestarsi anche attraverso la previsione di effetti interdittivi automatici collegati al verificarsi di determinate circostanze considerate pienamente indicative del rischio di contaminazione mafiosa del tessuto sociale ed economico;

tuttavia, anche nella definizione di tali ipotesi resta fermo il necessario controllo di ragionevolezza e di proporzionalità delle disposizioni legislative, *ex art. 3* della Costituzione, secondo i parametri sviluppati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, nonché l'esigenza di rispettare i criteri imposti della CEDU e dalla Carta di Nizza in materia di tutela dei diritti fondamentali;

in tale prospettiva, è, allo stato, dubbia la ragionevolezza della norma inserita nell'ultimo periodo dell'art. 67, comma 8, nella misura in cui essa parifica — ai fini della determinazione degli automatici effetti interdittivi — alla situazione della definitiva adozione di una misura di prevenzione tipica, adottata all'esito dei procedimenti di cui al libro primo, titolo I, capo II, del codice antimafia, e alla situazione della condanna di gravissimi reati a struttura associativa, finalizzati alla commissione di specifici delitti (espressione quindi di un'attività criminale organizzata di carattere economico) la diversa ipotesi della condanna per il reato di cui all'art. 640-bis, il quale non ha struttura associativa, risulta punito con sanzioni molto inferiori e, nella sua configurazione normativa, non è necessariamente correlato ad attività della criminalità organizzata (come, del resto, risulta in concreto accertato dalla sentenza di condanna patteggiata subita dall'appellante);

il dubbio sulla ragionevolezza di tale previsione deriva altresì dalla circostanza che la condanna per il reato di cui all'art. 640-bis (insieme alle ipotesi di condanna per altri titoli di reato, previsti 353, 353-bis, 603-bis, 629, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'art. 12-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356) nello stesso codice antimafia, all'art. 84, comma 4, lettera a) è opportunamente considerato come elemento da cui è possibile inferire (senza, però, alcun automatismo probatorio) la sussistenza di un rischio concreto di infiltrazione mafiosa o della criminalità organizzata, ai fini dell'adozione di un'informativa interdittiva;



in tal senso, nel contesto dell'art. 84, risulta perfettamente coerente la collocazione dell'art. 640-*bis* tra i "delitti-spia" significativamente indicativi della capacità di penetrazione nell'economia legale da parte della criminalità organizzata, come ben evidenziato dal decreto cautelare presidenziale n. 4808/2019».

Alla luce di quanto sin qui riportato pare, quindi, potersi rilevare, come già anche la III sezione del Consiglio di Stato, che il previsto effetto interdittivo automatico della condanna per il reato di cui all'art. 640-*bis*, previsto dall'art. 67 del codice antimafia, potrebbe risultare, allo stato, irragionevolmente sproporzionato rispetto alla finalità preventiva perseguita dal legislatore, il che alimenta anche l'ulteriore dubbio sulla legittimità della sua applicabilità retroattiva, potendosi ipotizzare che la sua finalità sia sostanzialmente punitiva e non preventiva, con la conseguente applicazione dei principi costituzionali e convenzionali in materia di irretroattività delle norme penali.

Con riguardo al profilo della ritenuta violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione pare, inoltre, opportuno ricordare che la ragionevolezza delle leggi è corollario del principio di uguaglianza ed esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate, o congruenti, rispetto al fine perseguito dal legislatore, con la conseguenza che sussiste la violazione di tale principio laddove si riscontri una contraddizione all'interno di una disposizione legislativa, oppure tra essa ed il pubblico interesse perseguito che costituisce un limite al potere discrezionale del legislatore, impedendone un esercizio arbitrario.

Nel caso di specie, il dubbio di costituzionalità riguarda una norma la quale fa derivare un effetto interdittivo automatico a carico di soggetti che sono stati condannati per un reato (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) che non è riconducibile *tout court* alla criminalità organizzata di tipo mafioso e che può, al più, costituire mera circostanza da cui desumere, nello specifico caso concreto e attraverso una compiuta e diffusa valutazione di carattere necessariamente discrezionale, elementi sintomatici di contiguità al fenomeno mafioso della specifica condotta posta in essere. La disposizione, laddove fa derivare automatici effetti ostativi, appare, quindi, eccedere lo scopo che si propone che è quello di contrastare, mediante apposite misure di carattere preventivo, il dilagare dell'ingerenza da parte della criminalità organizzata nel tessuto socio-economico, che — come ripetutamente evidenziato dal Consiglio di Stato — ha effetti inquinanti e falsanti il libero e naturale sviluppo dell'attività economica nei settori infiltrati, con grave *vulnus*, non solo per la concorrenza, ma per la stessa libertà e dignità umana (*ex multis* Cons. Stato, sez. III, 24 aprile 2020, n. 2651).

Al collegio pare, dunque, che l'automatismo previsto nel caso specifico non sia direttamente e immediatamente correlato all'interesse pubblico generale a preservare l'integrità del tessuto economico sociale di mercato libero e competitivo e che piuttosto elida, in spregio ai principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, la libertà di iniziativa economica privata assicurata dall'art. 41 della Costituzione e la possibilità di svolgere qualsivoglia attività lavorativa, professionale ed economica soggetta a «iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo».

Nel caso di specie — pur non essendovi (o, comunque, non essendo stata data alcuna evidenza) della sussistenza di effettive correlazioni alla «mafia» della condotta posta in essere dal ricorrente e sanzionata con la condanna da cui in sede amministrativa sono state fatte derivare nei confronti del ricorrente conseguenze così gravemente pregiudizievoli in forza della norma di legge di cui viene messa in dubbio la costituzionalità — il provvedimento impugnato incide, invero, compromettendola, sull'intera attività imprenditoriale del medesimo, soggetta a regime autorizzatorio, quali l'iscrizione alla Camera di commercio e all'albo professionale degli ingegneri.

Nessun utile elemento che possa indurre a ritenere, comunque, ragionevolmente giustificato l'inserimento del reato di cui all'art. 640-*bis* c.p. tra quelli aventi immediata e automatica valenza ostativa risulta, peraltro, ritraibile nemmeno dagli atti preparatori della legge (relazione che accompagna il decreto-legge n. 113/2018 – Atto Senato n. 840, p. 21), ove si legge che: «La disposizione che modifica il comma 8 dell'art. 67 (art. 24, comma 1, lettera *d*) del decreto-legge) è finalizzata ad estendere gli effetti dei divieti e delle decadenze previsti dai commi 1, 2 e 4 del citato articolo derivanti dall'applicazione di misure di prevenzione nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, anche per i reati di truffa ai danni dello Stato o altro ente pubblico di cui all'art. 640, secondo comma, numero 1), del codice penale, e per quello di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, di cui all'art. 640-*bis* del medesimo codice. A seguito di tale intervento, conseguentemente, si applicano ai predetti soggetti le fattispecie ostative che impediscono il rilascio della documentazione antimafia, delle comunicazioni antimafia di cui all'art. 84 e delle verifiche antimafia di cui all'art. 85 del codice antimafia.

Ed invero i reati di truffa ai danni dello Stato o altro ente pubblico, di cui all'art. 640, secondo comma, numero 1), del codice penale e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, di cui all'art. 640-*bis* dello stesso codice, nonostante siano nella prassi le attività delittuose poste in essere più frequentemente per ottenere il controllo illecito degli appalti, non figurano, nel quadro normativo attuale, tra le ipotesi rilevanti al fine del diniego del rilascio della documentazione antimafia. A tale lacuna pone rimedio la disposizione in commento, che modifica il comma 8 dell'art. 67 del codice antimafia».



Come opportunamente osservato dal ricorrente nella memoria dimessa in vista dell'odierna udienza, i reati di truffa ai danni dello Stato o altro ente pubblico (art. 640 c.p.) e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis c.p.), attribuiti alla competenza dei Tribunali territoriali, non rientrano, infatti, nel novero di quelli effettivamente legati ad attività distorsive in materia di appalti pubblici [come ad es. art. 353 c.p. (turbata libertà degli incanti), art. 353-bis c.p. (turbata libertà del procedimento di scelta del contraente), art. 354 c.p. (astensione dagli incanti); art. 356 c.p. (frode in pubbliche forniture)], sicché ritenere che gli stessi siano «nella prassi le attività delittuose poste in essere più frequentemente per ottenere il controllo illecito degli appalti» costituisce, in effetti, una «non giustificazione» che viepiù avvalorata l'irragionevolezza della disposizione legislativa in questione, in quanto non offre, tra l'altro, alcuna evidenza delle concrete ed effettive ragioni per cui sono stati messi sullo stesso piano dei gravissimi reati menzionati all'art. 51, comma 3-bis c.p.p. (attribuiti alla competenza della Procura Distrettuale Antimafia e quindi al Tribunale distrettuale), essendo oltremodo palese il diverso grado di disvalore delle condotte rispettivamente sanzionate.

Da ultimo preme, inoltre, ribadire, come già dianzi anticipato, che l'irragionevole assimilazione nel contesto della norma che qui viene in rilievo del reato di cui all'art. 640-bis c.p. a quelli, decisamente più gravi, indicati all'art. 51, comma 3-bis, c.p.p. si traduce sostanzialmente in un inasprimento, peraltro in assenza di un previa ed equa valutazione giudiziale e del legittimo e compiuto esercizio di tutte le prerogative difensive, del regime sanzionatorio previsto per il reato che assume rilievo, che si scontra inevitabilmente con i principi di cui agli articoli 25 e 27 della Costituzione, anche in relazione agli articoli 6 e 7 CEDU, in particolare laddove, come nel caso di specie, siffatti effetti pregiudizievole vengono fatti derivare anche da sentenze pronunciate antecedentemente all'entrata in vigore dell'art. 24, comma 1, lettera d) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, che ha inserito l'art. 640-bis c.p.p. all'interno dell'art. 67, comma 8, decreto legislativo n. 159/2011.

Per le ragioni sin qui esposte, il collegio, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dianzi prospettata, la solleva d'ufficio, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 dell'11 maggio 1983, e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo, al contempo, il giudizio in corso.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese è riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, Sezione Prima, dichiara rilevante per la definizione del presente giudizio e non manifestamente infondata, per le ragioni di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 67, comma 8, del decreto legislativo n. 159/2011 (codice antimafia), introdotto dall'art. 24, comma 1, lettera d) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e degli articoli 25, 27, 38 e 41 della Costituzione, anche in relazione agli articoli 6 e 7 CEDU, laddove, all'ultimo periodo, prevede che gli effetti automaticamente interdittivi all'ottenimento, tra gli altri, di «altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati» (art. 67, comma 1, lettera f) conseguono anche alla condanna (definitiva o pronunciata in secondo grado) per il reato di cui all'art. 640-bis c.p..

Conseguentemente solleva la questione di legittimità costituzionale della norma citata nei sensi dianzi precisati.

Sospende, per l'effetto, il giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità di cui alla questione data e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla Segreteria di provvedere alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché alla comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Vista la richiesta dell'interessato e ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte medesima.

Così deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del giorno 29 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

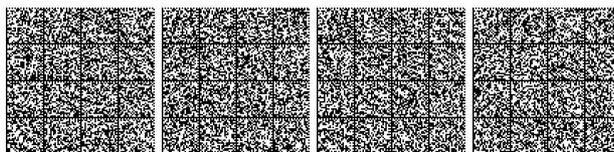
Oria Settesoldi, Presidente;

Manuela Sinigoi, consigliere, estensore;

Nicola Bardino, referendario.

Il Presidente: SETTESOLDI

L'estensore: SINIGOI



N. 127

Ordinanza del 16 luglio 2020 del G.U.P. del Tribunale di Piacenza nel procedimento penale a carico di F. A.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Modifiche normative introdotte con la legge n. 33 del 2019 - Previsione che non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Abrogazione del secondo e del terzo periodo del comma 2 dell'articolo 442 del codice di procedura penale.

- Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-*bis*, inserito dall'art. 1 [, comma 1, lettera *a*),] della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo); legge 12 aprile 2019, n. 33, art. 3.

TRIBUNALE DI PIACENZA

UFFICIO DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il Giudice dell'Udienza preliminare, sentita l'eccezione formulata dall'avv. Andrea Perini, difensore dell'imputato F. A., all'udienza del 16 luglio 2020, con la quale è stato chiesto di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale e dell'art. 3, legge 12 aprile 2019, n. 33, in relazione agli articoli 3, 27, commi 2 e 3, 111, commi 2 e 5, Cost.;

lette le memorie depositate dalla difesa dell'imputato;
sentiti il Pubblico Ministero e il difensore delle parti civili;

OSSERVA

1. Premessa.

Si procede nei confronti di F. A., rinviato a giudizio per la violazione degli articoli 575, 577 comma 1 n. 1 del codice penale, come descritta all'interno del seguente capo di imputazione: «perché dopo una colluttazione, colpiva ripetutamente la moglie convivente E. A. D. con un coltello da cucina provocandole plurime ferite, una delle quali risultata mortale: la colpiva infatti al collo (nella regione antero-laterocervicale sinistra) in modo tale da trapassarlo quasi completamente da parte a parte così procurandole rapidamente la morte per emorragia e asfissia. Con la aggravante di aver commesso il fatto ai danni del coniuge. Fatto commesso il ..., in data 6 maggio 2019. Con la recidiva generica».

All'udienza odierna l'imputato ha chiesto di essere giudicato con il rito abbreviato, invocando un'interpretazione «costituzionalmente orientata» dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, nella parte in cui esclude la possibilità di accedere al giudizio abbreviato quando si procede per reati puniti con la pena dell'ergastolo.

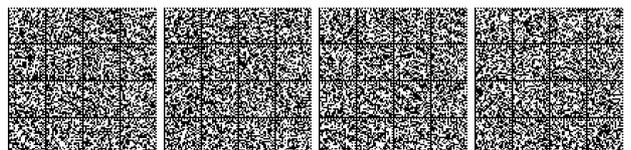
In seguito alla dichiarazione di inammissibilità di tale richiesta ad opera di questo G.U.P., la difesa ha eccepito l'illegittimità costituzionale del suddetto art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, nonché dell'art. 3, legge 12 aprile 2019, n. 33 (il quale aveva abrogato il secondo e il terzo periodo del comma 2 dell'art. 442 del codice di procedura penale) in relazione a una serie di parametri costituzionali, in precedenza menzionati.

La questione risulta rilevante e non manifestamente infondata.

2. La rilevanza della questione.

Come noto, la legge 12 aprile 2019, n. 33, entrata in vigore il successivo 20 aprile 2019, all'art. 1 ha previsto l'inserimento, nel testo dell'art. 438 del codice di procedura penale, del comma 1-*bis*, con il quale viene stabilito che «non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo». Come conseguenza di tale statuizione, l'art. 3 della stessa legge ha disposto l'abrogazione del secondo e terzo periodo del comma 2 dell'art. 442 del codice di procedura penale, i quali disciplinavano le modalità di computo delle riduzioni sanzionatorie nelle ipotesi di condanna all'esito di giudizio abbreviato per delitti puniti con la pena dell'ergastolo.

Le modifiche normative appena descritte risultano applicabili al caso di specie, anzitutto in quanto la contestazione del reato di omicidio volontario riguarda un fatto avvenuto il 6 maggio 2019, quindi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 33 del 2019, inoltre perché il richiamo della circostanza aggravante di cui all'art. 577, comma 1, n. 1 del codice penale rende il reato per il quale si procede punibile con la sanzione dell'ergastolo.



Ciò premesso, l'accertamento della legittimità costituzionale del comma 1-*bis* dell'art. 438 del codice di procedura penale assume rilevanza nel procedimento in corso in quanto la vigenza di tale disposizione impedisce all'imputato di accedere al giudizio abbreviato. In proposito, non sono possibili letture alternative in grado di superare la preclusione in discorso, ad esempio sostenendo che, tecnicamente, il delitto per cui si procede è sanzionato con la pena dell'ergastolo solo per effetto della contestazione dell'aggravante speciale sopra richiamata e che, dunque, sarebbe possibile ammettere il giudizio abbreviato per l'accertamento del reato di omicidio volontario, indipendentemente dalle ricadute sanzionatorie derivanti dal computo di eventuali aggravanti speciali.

L'opzione interpretativa suggerita in tal senso dalla difesa, richiamando distinzioni tra delitti circostanziati e non circostanziati che sono state operate in altri interventi legislativi (tra i quali quello in tema di «messa alla prova», con legge 28 aprile 2014, n. 67), non si ritiene percorribile nel caso di specie. L'intervento normativo attuato con la legge n. 33 del 2019, infatti, come si avrà modo di precisare in seguito, non è stato volto ad escludere dal novero delle ipotesi nelle quali si possa procedere con il rito abbreviato una determinata categoria di reati, ma ha proprio perseguito il chiaro scopo di evitare che la peculiare premialità sanzionatoria associata a questo procedimento speciale, per il caso di condanna, possa di fatto stemperare la gravità di fatti percepiti come di estremo allarme sociale. Da questo punto di vista, nell'ottica del legislatore del 2019, l'attenzione è stata evidentemente focalizzata sull'esigenza di impedire la realizzazione di un certo tipo di risultato finale, ritenuto non coerente con la tenuta del sistema (e stridente con la sensibilità dell'opinione pubblica), piuttosto che disciplinare a priori un catalogo di illeciti — circostanziati o non circostanziati — per i quali escludere l'accesso al rito abbreviato.

Del resto, come correttamente sottolineato dalla difesa dell'imputato, la volontà legislativa, tendente a porre in rilievo gli effetti sul piano sanzionatorio di determinate contestazioni più che la loro riconducibilità a un certo novero di fattispecie, si percepisce nitidamente nell'inserimento, avvenuto sempre con legge n. 33 del 2019, del nuovo comma 1-*bis* dell'art. 441-*bis* del codice di procedura penale, il quale prevede che «se, a seguito delle contestazioni, si procede per delitti puniti con la pena dell'ergastolo, il giudice revoca, anche d'ufficio, l'ordinanza con cui era stato disposto il giudizio abbreviato e fissa l'udienza preliminare o la sua eventuale prosecuzione». Nel concetto di nuove contestazioni, infatti, deve ritenersi compresa anche quella di una circostanza aggravante ad effetto speciale, capace di influire sulla punibilità del fatto con la pena dell'ergastolo, che comporta, secondo quanto previsto dalla nuova norma, la revoca dell'ammissione del giudizio abbreviato e il ritorno alla fase dell'udienza preliminare.

Fatta questa premessa circa l'impossibilità di pervenire a interpretazioni «costituzionalmente orientate» della normativa impugnata, si conferma il profilo della rilevanza della questione, in quanto appare pacifico che il procedimento nel quale è stata proposta l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 438, comma 1-*bis* del codice di procedura penale, a seguito della declaratoria di inammissibilità dell'istanza di giudizio abbreviato formulata dalla difesa, non è suscettibile di proseguire senza che la norma oggetto sia sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale. In particolare, per l'imputato F. non sussistono altre strade se non quella del processo ordinario, connotato, nell'ipotesi di emissione di decreto di rinvio a giudizio, dalla celebrazione del dibattimento di fronte alla Corte di Assise. Nel caso di emissione di sentenza di non luogo a procedere ai sensi dell'art. 425 del codice di procedura penale, poi, l'imputato resterebbe comunque a rischio di una possibile revoca del provvedimento conclusivo della fase processuale, alle condizioni previste dagli articoli 434 ss. del codice di procedura penale.

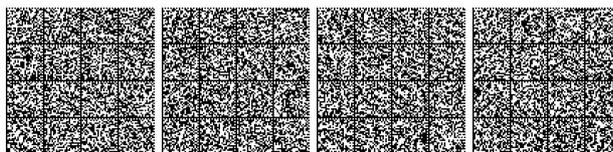
Entrambe le prospettive appena enunciate, alle quali si aggiungono ulteriori conseguenze pregiudizievoli — pensando ad esempio al prolungamento del periodo di custodia cautelare durante il dibattimento — rendono fondata l'aspirazione difensiva alla definizione del processo con rito abbreviato, rispetto alla quale unico strumento di tutela resta la proposizione di incidente di costituzionalità.

Si aggiunga, infine, una chiosa relativa alle ricadute della nuova disciplina sul tema dell'esecuzione della pena in caso di condanna, in relazione al quale, non potendo più contare sulle sostituzioni sanzionatorie previste dall'art. 442, comma 2, del codice di procedura penale nel testo precedente all'avvenuta abrogazione, il condannato all'ergastolo vedrebbe restringersi notevolmente la possibilità di fruire, in termini di tempo e di opportunità, di una serie di benefici penitenziari.

Sulla base di simili considerazioni va affermata la rilevanza della questione che si inoltra alla Corte costituzionale.

3. La non manifesta infondatezza.

Tenuto conto delle argomentazioni illustrate dalla difesa dell'imputato all'udienza odierna e all'interno di apposita memoria depositata agli atti, questo Giudice reputa la questione di legittimità costituzionale delle norme oggetto non manifestamente infondata unicamente in relazione ai parametri rappresentati dagli articoli 3, 27, comma 2 e 111, comma 2, Cost. Non si condivide, invece, la prospettazione difensiva in ordine alla presunta illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate in relazione all'art. 27, comma 3, e all'art. 111, comma 5, Cost.



Conviene partire dall'illustrazione del presunto contrasto tra il nuovo testo dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale e l'art. 27, comma 2, Cost., espressione della presunzione di non colpevolezza in materia penale. Al riguardo, si richiama il contenuto della relazione accompagnatoria della proposta di legge n. 392 del 27 marzo 2018, nella parte in cui riporta le seguenti osservazioni a sostegno dell'iniziativa legislativa assunta: «Se, infatti, consentire la scelta del giudizio abbreviato risulta giustificabile in via generale per motivi legati a esigenze deflative, ciò non sembra accettabile per reati che, in ragione della loro gravità, il codice penale punisce tanto severamente e che creano un grave allarme sociale nell'opinione pubblica. Desta sconcerto l'applicazione, molte volte, di pene notevolmente ridotte rispetto alla pena perpetua inizialmente prevista dal codice penale».

Ebbene, come già accennato in precedenza, appare evidente che la scelta normativa di escludere l'accesso al rito abbreviato sia stata attuata al precipuo scopo di evitare che il meccanismo delle riduzioni sanzionatorie operante in caso di condanna possa provocare effetti in contrasto con la percezione della gravità di certi episodi delittuosi da parte dell'opinione pubblica. L'opzione seguita risulta espressione della discrezionalità del legislatore e, come detto, risponde all'esigenza di soddisfare le istanze punitive provenienti da una parte dell'elettorato: senonché, la disciplina volta al perseguimento di tale scopo appare chiaramente in contrasto con la presunzione di non colpevolezza. In altri termini, nell'impedire a un imputato rinviato a giudizio per reati astrattamente puniti con la pena dell'ergastolo di accedere al rito abbreviato solo ed esclusivamente per evitare il rischio che, in caso di condanna, la pena possa risultare troppo mite rispetto al comune sentire, il legislatore ha implicitamente anticipato un'affermazione di colpevolezza dell'accusato, precludendo allo stesso di fruire di una modalità procedurale di accertamento dei fatti e delle responsabilità che non necessariamente deve concludersi con una sentenza di condanna.

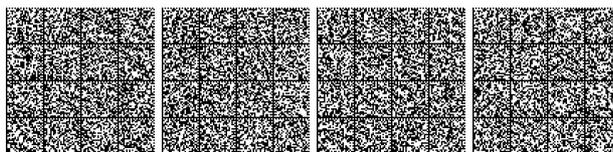
Ancorché nei lavori preparatori dell'attuale Codice di procedura penale il giudizio abbreviato fosse stato definito «patteggiamento sul rito» con innegabile attribuzione di valore specifico alla premialità dell'istituto per l'ipotesi di condanna, non si può negare che la consistente riduzione di pena prevista in favore del condannato sia controbilanciata dall'accettazione di un giudizio «allo stato degli atti» senza possibilità per il richiedente — quanto meno nelle forme dell'abbreviato «semplice» — di beneficiare del metodo del contraddittorio nella formazione della prova. In questo senso, tuttavia, l'accettazione del processo celebrato sulla sola base delle risultanze investigative non può essere collegata univocamente alla convinzione dell'imputato di essere condannato, ma può ben essere sostenuta dall'intenzione di ottenere una pronuncia di proscioglimento nel merito proprio fondata su lacune o incertezze degli esiti delle indagini, non suscettibili di ulteriore sbocco probatorio nella fase dibattimentale.

Alla luce di queste considerazioni, è evidente che lo sbarramento all'accesso al rito abbreviato, disciplinato unicamente attraverso il riferimento alla tipologia di pena irrogabile in caso di condanna, comporta un'illegittima violazione del principio di cui all'art. 27, comma 2, Cost., impedendo all'imputato — presunto non colpevole — di poter contare su una procedura più snella e celere rispetto a quella dibattimentale per giungere all'accertamento della sua eventuale responsabilità, ma anche al suo proscioglimento.

A questo tema si lega la compressione del principio della ragionevole durata del processo, salvaguardato dall'art. 111, comma 2, Cost. Il valore appena menzionato rappresenta, all'interno del dettato costituzionale, una garanzia della giurisdizione, ma non può essere sottaciuta la sua diretta assonanza con il canone enunciato nel par. 1 dell'art. 6 C.e.d.u. tra i diritti soggettivi dell'accusato, norma da ritenersi di rango costituzionale, visto il meccanismo di richiamo dei principi sovranazionali assicurato dall'art. 117 Cost.

La limitazione dell'accesso al giudizio abbreviato per colui che risulta imputato di un delitto astrattamente punito con la pena dell'ergastolo influisce indubbiamente sulle prospettive di celerità di un processo che, in assenza di alternative, deve essere necessariamente celebrato secondo il rito ordinario. Valutando come, per la previsione di cui all'art. 5 del codice di procedura penale, la competenza a giudicare i delitti sanzionati con la pena dell'ergastolo spetti alla Corte di Assise, si devono prendere in considerazione una serie di fattori che inevitabilmente incidono sulla durata della fase processuale, per ragioni che possono essere ricondotte alla fisiologia del sistema e ad alcune situazioni patologiche.

In prima battuta, è chiaro che lo svolgimento di udienze dibattimentali dedicate all'assunzione di prove orali — tra le quali vanno ricomprese non solo le testimonianze ma anche l'esame di periti e consulenti tecnici — così come l'impossibilità di fruire, se non con il consenso delle parti, di contributi probatori già confezionati al termine delle indagini (quali ad esempio le trascrizioni sommarie delle conversazioni intercettate), costituiscono elementi di sicura rilevanza nella valorizzazione dei tempi processuali. A ciò si aggiungano, come fattore di rischio di allungamento dei tempi del processo, le probabilità di mutamento in corso di causa della composizione di un collegio formato, come quello della Corte di Assise, da otto giudici, con un rischio concreto di ripetizione dell'istruttoria dibattimentale ben più tangibile rispetto a quanto potrebbe verificarsi nel corso di un giudizio «allo stato degli atti» celebrato di fronte a un giudice monocratico.



Oltre a tali aspetti, come detto, non può ignorarsi l'incidenza di disfunzioni patologiche del sistema, le quali non sono state oggetto di intervento normativa contestualmente alla modifica legislativa oggi oggetto di impugnazione. Ci si riferisce, in proposito, alle note difficoltà di organizzazione di processi di competenza della Corte di Assise in realtà di uffici giudiziari medio-piccoli (come Piacenza), dove non è generalmente prevista l'istituzione di sezioni appositamente dedicate a simili incombenze, con il problema della calendarizzazione di udienze «eccezionali» rispetto al regime ordinario delle trattazioni assegnate ai giudici togati in servizio presso il Tribunale.

I profili appena delineati rendono palese come la scelta di ridurre le possibilità di accesso al giudizio abbreviato, escludendo simile modalità di accertamento dei fatti per determinati illeciti, comporti una illegittima compressione sia dell'aspettativa dell'imputato alla celebrazione di un processo in tempi congrui — tanto più allorché, come nel caso di F., lo stesso si trovi in stato di custodia cautelare — sia del principio della ragionevole durata del processo quale garanzia della giurisdizione e valvola di equilibrato funzionamento del sistema.

Richiamate tutte le osservazioni appena svolte, si conclude l'illustrazione della questione di legittimità costituzionale delle specifiche previsioni introdotte con legge n. 33 del 2019 concentrandosi sulla violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'eguaglianza e della ragionevolezza.

In proposito, giova rilevare come le disposizioni impugnate abbiano inteso delimitare l'ambito di operatività del giudizio abbreviato, identificando un'importante eccezione rispetto alla regola generale che consente l'accesso a tale rito speciale per tutte le tipologie di reato.

La preclusione in discorso risulta fondata sulla previsione in astratto della punibilità con l'ergastolo del delitto per il quale si procede. Si tratta di una scelta frutto della discrezionalità del legislatore che, in linea di principio, può sicuramente operare nell'individuazione delle tipologie di reato per le quali non consentire la celebrazione del processo attraverso riti diversi da quello ordinario (così Corte cost., ord. n. 455 del 28 dicembre 2006 in tema di patteggiamento). Il limite di tale discrezionalità, tuttavia, viene individuato dalla giurisprudenza costituzionale appena citata nell'arbitrarietà delle scelte legislative, che si pongano in contrasto con criteri di ragionevolezza.

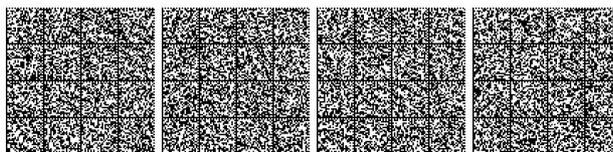
Da questo punto di vista, non può negarsi che la nuova norma di cui all'art. 438, comma 1-bis, del codice di procedura penale, nell'impedire la trattazione del processo «allo stato degli atti» per l'imputato accusato di reati puniti con la pena dell'ergastolo, realizzi un'irragionevole disparità di trattamento tra situazioni omogenee e, contemporaneamente, parifichi ingiustificatamente situazioni assolutamente eterogenee, come peraltro evidenziato dalla difesa di F. A.

Questo soggetto è stato rinviato a giudizio per l'omicidio volontario della moglie: orbene, a causa dell'imputazione formulata a suo carico, che contempla la contestazione dell'aggravante di cui all'art. 577, comma 1, n. 1) del codice penale, egli non può ottenere di essere giudicato con le forme del rito abbreviato, mentre tale opportunità non gli sarebbe stata preclusa se lui e la vittima fossero stati divorziati oppure legati da relazione affettiva ormai cessata, alla luce del disposto dell'art. 577, ult. comma, del codice penale. In altri termini, il disvalore penale del fatto, che in caso di accertamento con sentenza definitiva comporta — legittimamente — conseguenze sanzionatorie diverse per le situazioni appena menzionate, assume rilievo determinante nel condizionare, prima ancora di giungere all'applicazione della pena, le modalità di svolgimento del processo. Un processo nel quale colui che è accusato di aver ucciso il coniuge, così come il presunto autore di ogni altro omicidio, potrebbe avere l'intenzione di essere giudicato con il rito abbreviato anche per arrivare più celermente alla propria assoluzione, non solo per ottenere uno sconto di pena in caso di condanna.

La normativa attualmente in vigore, come si è visto, preclude categoricamente una simile scelta, salva la possibilità di «recupero» della riduzione sanzionatoria qualora, all'esito del dibattimento, il giudice dovesse riconoscere che sussistevano le condizioni per la celebrazione del rito abbreviato, ai sensi del novellato art. 438, comma 6-ter, del codice di procedura penale.

Proprio ragionando sulla portata di quest'ultima previsione normativa, si coglie un ulteriore profilo di irragionevolezza tra situazioni omogenee, che rende la nuova disciplina insanabilmente in contrasto con l'art. 3 Cost. Si pensi all'ipotesi in cui, proprio in tema di omicidio volontario, l'imputato venisse rinviato a giudizio ad esempio con la contestazione dell'aggravante della premeditazione, ex art. 577, comma 1, n. 3) del codice di procedura penale. Ebbene, qualora all'esito del processo (ordinario, celebrato innanzi alla Corte di Assise) la predetta circostanza aggravante dovesse essere esclusa, vi sarebbe la possibilità, per l'imputato che in udienza preliminare aveva sentito dichiarare inammissibile la propria richiesta di giudizio abbreviato, di godere della riduzione di un terzo della pena irroganda. Un beneficio non fruibile, invece, allorché l'aggravante ad effetto speciale fosse bilanciata con eventuali circostanze attenuanti, in grado di incidere in senso favorevole sul computo dell'eventuale pena applicabile, ma senza dar luogo alle diminuzioni previste dall'art. 442 del codice di procedura penale.

In simili situazioni, a prescindere dall'operatività o meno della riduzione sanzionatoria, non può sfuggire l'illogicità dell'attribuzione al Pubblico Ministero del potere di condizionare in maniera irreversibile, attraverso la contestazione di una circostanza aggravante la cui fondatezza possa essere accertata solo all'esito del dibattimento, la modalità di svolgimento del processo, precludendo all'imputato *ab origine* la scelta del giudizio abbreviato, come ai tempi in cui, prima dell'entrata in vigore della legge 16 dicembre 1999, n. 479, l'organo della pubblica accusa era tenuto a esprimere il proprio consenso sulla richiesta di tale rito speciale.



Si tratta, a ben vedere, di un'ulteriore dimostrazione della violazione del principio di eguaglianza, da intendersi come irragionevolezza della disciplina regolatrice di fattispecie analoghe.

L'incongruenza della scelta legislativa si percepisce anche nell'aver destinato a una stessa preclusione processuale situazioni eterogenee, creando un'illogica parità di trattamento tra le stesse. Basti pensare, al riguardo, che il catalogo dei reati punibili con la pena dell'ergastolo ricomprende al suo interno fattispecie completamente diverse tra di loro, sia per bene giuridico tutelato (evidenti le differenze tra il delitto di strage e quello di sequestro di persona a scopo di estorsione), sia per la tipologia di comportamento delittuoso sanzionato.

Il minimo comun denominatore rappresentato dalla punibilità con l'ergastolo, inoltre, finisce per raggruppare delitti che il legislatore del 2019 definisce nelle proprie intenzioni come di «grave allarme sociale», ma che non trovano corrispondenza nei cataloghi di illeciti già qualificati in tal modo per altri fini. Solo a titolo di esempio, si pensi all'elenco dei reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, rispetto ai quali si giustifica l'impiego di particolari strumenti di indagine; oppure ai delitti per i quali, ai sensi dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale opera la presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere. Altro significativo riferimento alla conclamata gravità dei reati si coglie nella disciplina di cui all'art. 4-*bis* legge 26 luglio 1975, n. 354, il quale impedisce ai relativi responsabili di godere di determinati benefici penitenziari. In altri termini, nella delimitazione dell'ambito operativo del giudizio abbreviato sono stati ricompresi una serie di delitti, accomunati esclusivamente dalla previsione sanzionatoria della pena dell'ergastolo, senza che sia ravvisabile, a livello di politica criminale, un tentativo di coordinamento con altre elencazioni di delitti definibili come di particolare gravità.

A ben vedere, a difettare di coerenza sistematica è proprio la ragione giustificatrice stessa dell'intervento normativo attuato con legge n. 33 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 438 del codice di procedura penale, abrogando contestualmente il secondo e il terzo periodo del comma 2 dell'art. 442 del codice di procedura penale. Come si è sottolineato in precedenza, infatti, il principio ispiratore della novella legislativa è stato rappresentato dall'esigenza di evitare gli effetti «sconcertanti» derivanti dall'operatività del meccanismo delle riduzioni sanzionatorie nelle ipotesi di delitti puniti con la pena dell'ergastolo.

Ebbene, pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore, la scelta di limitare l'accesso al giudizio abbreviato nelle ipotesi in cui sia contestato un reato punito con la pena dell'ergastolo finisce per dar luogo a irragionevoli disparità di trattamento e alle violazioni sopra enunciate di importanti valori costituzionali. E una simile opzione appare tanto più irragionevole, quanto più si pensi che la determinazione della pena in concreto e la sua proporzionalità rispetto alla gravità dei fatti da accertare dipende in larga misura dall'operatività di altri e diversi istituti, dal meccanismo di bilanciamento delle circostanze alla valorizzazione dei criteri di cui agli articoli 132 e 133 del codice penale.

Alla luce di tali considerazioni, si reputa non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale proposta in relazione ai parametri di cui agli articoli 3, 27, comma 2, 111, comma 2, Cost.

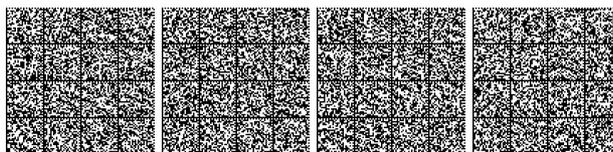
4. Le censure manifestamente infondate.

Rispetto ai rilievi mossi dalla difesa dell'imputato, non si ritiene di condividere la valutazione di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale con riguardo ai parametri di cui all'art. 27, comma 3, Cost. e 111, comma 5, Cost.

Si reputa infatti che la normativa impugnata non abbia direttamente inciso in maniera illegittima sulla tendenza alla rieducazione del trattamento sanzionatorio applicabile all'imputato cui risulti preclusa la scelta del giudizio abbreviato, proprio perché, come sottolineato dalla difesa di F., la giurisprudenza costituzionale ha ormai da tempo escluso che vi sia contrasto tra l'affermazione del principio rieducativo della pena nel testo costituzionale e l'istituto dell'ergastolo. Dunque, una modifica normativa che possa, a livello statistico, comportare un ipotetico aumento di condanne alla pena dell'ergastolo — vista la restrizione delle ipotesi di accesso al rito abbreviato e di conseguente sostituzione, in caso di condanna, della pena della reclusione a quella perpetua, secondo la normativa oggi abrogata — non può ritenersi di per sé illegittima per violazione dell'art. 27, comma 3, Cost.

Anche in relazione al tema della contrarietà della normativa introdotta dalla legge n. 33 del 2019 con l'art. 111, comma 5, Cost., non si ravvisano dubbi di illegittimità costituzionale, che rendano necessaria la proposizione di apposito incidente di costituzionalità.

Pur apprezzando, al riguardo, le argomentazioni esposte dalla difesa di F., non ci si può esimere dal sottolineare che la previsione del comma 5 dell'art. 111 Cost. si limiti ad affermare il principio per il quale eventuali eccezioni alla regola del contraddittorio nella formazione della prova, fondate sulla valorizzazione del consenso dell'imputato, debbano essere appositamente disciplinate dalla legge. Benché in un noto precedente la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 184 del 26 giugno 2009) avesse avuto modo di sottolineare che il contraddittorio nel momento genetico della prova rappresenti «precipuamente» uno strumento di salvaguardia del rispetto delle prerogative dell'imputato, resta fermo il fatto che l'ambito di operatività di tale consenso deve essere circoscritto dal legislatore ordinario, cosa che, in ultima analisi, è avvenuta nel contesto della legge n. 33 del 2019.



È possibile — anzi doveroso — interrogarsi sulla ragionevolezza, anche in chiave sistematica, di tale intervento normativo, ma lo stesso non può definirsi in sospetto contrasto con il dettato costituzionale per il solo fatto di aver ristretto il ventaglio delle possibili espressioni del consenso dell'imputato nell'accesso ai riti speciali, inteso come eccezione alla regola del contraddittorio nella formazione della prova. Da questo punto di vista, infatti, il principio della riserva di legge espresso dall'art. 111, comma 5, Cost. può dirsi rispettato.

5. Le questioni già proposte.

Si evidenzia, infine, come con ordinanza datata 6 novembre 2019 il G.U.P. presso il Tribunale di La Spezia abbia sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, con riferimento agli articoli 3 e 111, comma 2, Cost., nonché dell'art. 5, legge n. 33 del 2019 in rapporto agli articoli 117 Cost. e 7 Cedu. Il provvedimento è stato iscritto al n. 1/2020 del Registro delle questioni di legittimità costituzionale attualmente pendenti.

Va inoltre segnalato che, con ordinanza del 26 novembre 2019, la Corte di Assise di Torino ha dichiarato non manifestamente infondata, sebbene rilevante nel giudizio *a quo*, analoga questione di costituzionalità, sollevata dalla difesa di imputato che aveva proposto istanza di ammissione al giudizio abbreviato dichiarata inammissibile perché tardiva.

Un'ultimissima considerazione nel segnalare Corte costituzionale che il presente procedimento riguarda un imputato sottoposto alla misura della custodia cautelare in carcere, per la quale la difesa ha prestato il consenso alla sospensione dei termini massimi ai sensi dell'art. 304, comma 4, del codice di procedura penale in relazione all'art. 304, comma 1, lett. a) del codice di procedura penale, con termine massimo ex art. 304, comma 6, del codice di procedura penale in scadenza il 7 maggio 2021.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

solleva la questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 438, comma 1-bis, del codice di procedura penale, come inserito dall'art. 1, legge 12 aprile 2019, n. 33;

dell'art. 3, legge n. 33 del 2019, nella parte in cui ha abrogato l'art. 442, comma 2, secondo e terzo periodo, del codice di procedura penale;

con riferimento agli articoli 3, 27, comma 2, 111, comma 2, Cost.;

sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone che, a cura della Cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dà atto che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ai sensi dell'art. 148, comma 5, del codice di procedura penale.

Piacenza, 16 luglio 2020

Il Giudice: MILANI

20C00211

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-038) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 0 0 9 1 6 *

€ 5,00

