

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 2

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 gennaio 2015

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, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 87. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 novembre 2014 (della Regione Lombardia)

Opere pubbliche - Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive - Misure urgenti per l'individuazione e la realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale - Adozione di dette misure con decreto-legge (Sblocca Italia) - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza - Lesione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio, nonché di tutela della salute, di pianificazione territoriale ed urbanistica, di produzione dell'energia, di coordinamento della finanza regionale e del sistema tributario, di servizi pubblici locali.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, in particolare art. 35.
- Costituzione, art. 77, comma secondo, in combinato disposto con gli artt. 117, commi secondo e terzo, e 119.

Ambiente - Misure urgenti per l'individuazione e la realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale - Previsione che gli impianti di recupero inseriti nel D.P.C.M. di cui al comma 1, sono qualificati come infrastrutture di preminente interesse nazionale e che i medesimi devono essere autorizzati ad operare a saturazione del carico termico, che dovranno rispondere alle caratteristiche degli impianti R1, e che, non sussistendo vincoli di bacino, all'interno degli stessi dovrà essere data priorità al trattamento dei rifiuti urbani provenienti dall'intero territorio nazionale - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria (Direttiva 2011/42/CE) che prevede la previa valutazione ambientale strategica (VAS) - Lesione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio, di pianificazione territoriale ed urbanistica, di produzione dell'energia, di servizi pubblici locali e di tutela della salute.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, art. 35.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in combinato disposto con l'art. 117, commi secondo e terzo.

Ambiente - Misure urgenti per l'individuazione e la realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale - Previsto affidamento ad un D.P.C.M., da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato, dell'individuazione degli impianti di recupero di energia e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e speciali già esistenti sul territorio nazionale o da realizzare - Previsione che tutti gli impianti esistenti e da realizzare devono essere autorizzati a saturazione del carico termico ed imposizione alle Autorità competenti di adeguare negli stessi termini le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti esistenti entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato - Previsione che i nuovi impianti devono essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico R1 di cui all'Allegato C alla parte IV del Codice dell'ambiente - Imposizione alle competenti Autorità di verificare per gli impianti già esistenti, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato, la sussistenza dei requisiti per la qualificazione come impianti di recupero R1, revisionando in tal senso nello stesso termine di 60 giorni le autorizzazioni integrate ambientali ove ne



ricorrono i presupposti - Previsione della priorità del trattamento dei rifiuti urbani prodotti nel territorio nazionale e che, a saturazione del carico termico, potrebbero essere inoltre trattati rifiuti speciali non pericolosi o pericolosi a solo rischio sanitario, con imposizione alle autorità competenti di adeguare negli stessi termini le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti nel medesimo termine di 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato - Previsto dimezzamento dei termini di espletamento delle procedure di espropriazione per pubblica utilità, di VIA e di AIA, con estensione del dimezzamento ai termini residui anche di procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato - Previsto intervento sostitutivo del Governo nel caso di mancato rispetto dei termini di cui al comma 2 (modifiche della AIA), al comma 4 (valutazione della compatibilità degli impianti esistenti con le caratteristiche degli impianti di recupero R1 ed eventuale adeguamento della relativa AIA entro 60 giorni), al comma 5 (adeguamento della AIA alle priorità di trattamento dei rifiuti urbani, nonché, a saturazione del carico termico, dei rifiuti non pericolosi o pericolosi solo a rischio sanitario, entro 60 giorni) e al comma 6 (dimezzamento dei termini dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità di VIA e di AIA) - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio, di pianificazione territoriale urbanistica ed edilizia, di produzione dell'energia, di coordinamento della finanza regionale e del sistema tributario, di servizi pubblici locali, di tutela della salute - Lesione del principio di sussidiarietà - Violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nell'individuazione degli impianti.

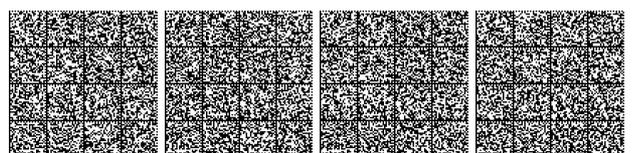
- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, art. 35.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con gli artt. 118 e 120.

Ambiente - Misure urgenti per l'individuazione e la realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale - Prevista imposizione alle competenti autorità di adeguare le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti di recupero e smaltimento per l'operatività a saturazione del carico termico e per la qualificazione quali impianti di recupero R1 entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato - Prevista individuazione mediante D.P.C.M. degli impianti di recupero e smaltimento da qualificarsi come infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, da adottarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Lesione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio, pianificazione urbanistica ed edilizia, produzione dell'energia, gestione di servizi pubblici locali e tutela della salute.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, art. 35.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con l'art. 3.

Ambiente - Misure urgenti per l'individuazione e la realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale - Prevista priorità di smaltimento dei rifiuti (rifiuti urbani provenienti da tutto il territorio nazionale e rifiuti sanitari) - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale, nonché dei vincoli inerenti il bilancio regionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, art. 35.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con gli artt. 81 e 119, primo comma.



- N. 88. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 ottobre 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Porti e aeroporti - Norme della Regione Marche - Modifiche alla legge finanziaria regionale 2014 - Contributo straordinario di 1.100.000,00 euro alla Società Aerdorica s.p.a. (che gestisce l'Aeroporto delle Marche) per la definizione degli adempimenti fiscali pregressi - Ricorso del Governo - Denunciata mancata preventiva sottoposizione del finanziamento al vaglio della Commissione Europea - Lamentata configurazione dell'intervento come aiuto di Stato non autorizzato - Mancato rispetto dei principi comunitari che regolano il mercato interno - Richiamo alla sentenza n. 299 del 2013 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, artt. 107 e 108, paragrafo 3. Pag. 12

- N. 243. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Catanzaro del 10 giugno 2014

Processo penale - Misure cautelari - Imputato tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso o che intenda sottoporsi a un programma terapeutico - Applicazione o sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari o in struttura privata autorizzata - Inapplicabilità della misura alternativa quando si procede per il delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) per come richiamato dall'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza - Lesione del diritto alla salute - Ingiustificata discriminazione rispetto ai tossicodipendenti imputati di altri reati - Parità di trattamento tra fattispecie delittuose diverse - Violazione del principio di non colpevolezza - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 89, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 32. Pag. 14

- N. 244. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Catanzaro dell'11 gennaio 2014

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in relazione al delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen., con riferimento ai casi di concorso esterno in associazione di tipo mafioso, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Ingiustificata parificazione della posizione del partecipe alla associazione mafiosa con quella del concorrente esterno - Irragionevole assoggettamento a un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati - Contrasto con i principi di inviolabilità della libertà personale e di non colpevolezza sino alla sentenza di condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13 e 27. Pag. 18



n. 245. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Catanzaro del 24 giugno 2014

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Mancata previsione del divieto della custodia cautelare in carcere nel caso di imputata (nella specie, del delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen.) madre di un figlio minore totalmente o gravemente invalido, con lei convivente e che, per le difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della sua età, necessita della costante presenza della madre - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto alla madre di prole di età inferiore ad anni sei in analoga situazione - Lesione del diritto alla salute del minore disabile.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 4.

- Costituzione, artt. 3 e 32. Pag. 24

n. 246. Ordinanza della Corte dei conti del 10 novembre 2014.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni 2013/2015 - Variazione agli anni 2014/2015 - Variazioni apportate in entrata mediante l'istituzione del capitolo 59300 (UPB DB902) con uno stanziamento di euro 447.693.392,78 e del capitolo 59350 (UPB DB902) con uno stanziamento di euro 803.724.000,00, ed in uscita mediante l'istituzione del capitolo 200/0 (UPB DB09010) con uno stanziamento di euro 447.693.392,78 e del capitolo 156981 (UPB DB20151) con uno stanziamento di euro 803.724.000,00 - Ritenuta natura di anticipazione di cassa delle predette variazioni di bilancio - Conseguente violazione dei principi di copertura finanziaria e di pareggio di bilancio.

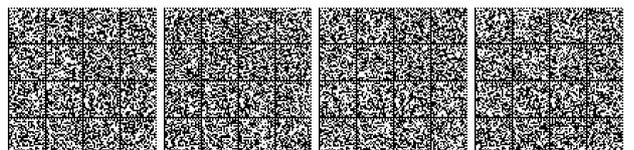
- Legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16.

- Costituzione, art. 81, comma quarto (nel testo vigente antecedentemente alla modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1) e 119, comma sesto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Anticipazione di liquidità per far fronte al pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili - Incremento in entrata del capitolo 59300 (UPB DB902) di euro 660.206.607,23 ed in uscita del disavanzo di amministrazione 2012 da ripianare (capitolo 200/0 UPB DB09010) - Incremento in entrata del capitolo 59350 (UPB DB902) di euro 642.979.200,00 ed in uscita istituzione del capitolo 156985 (UPB DB20151) con uno stanziamento di pari importo - Ritenuta natura di anticipazione di cassa delle predette variazioni di bilancio - Conseguente violazione dei principi di copertura finanziaria e di pareggio di bilancio.

- Legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19, artt. 1 e 2, che hanno approvato gli allegati A) e C).

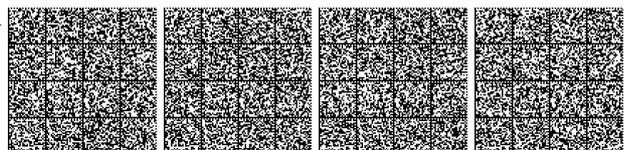
- Costituzione, art. 81, comma quarto (nel testo vigente antecedentemente alla modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1) e 119, comma sesto. Pag. 29



N. 247. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Messina del 16 luglio 2014.

Misure di sicurezza - Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici introdotte con decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 - Applicazione nei confronti dell'infermo di mente e del seminfermo di mente di una misura di sicurezza, anche in via provvisoria, diversa dal ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario o in una casa di cura e custodia - Criteri - Accertamento della pericolosità sociale - Previsione che l'accertamento venga effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'art. 133, secondo comma, numero 4, cod. pen. (condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo) - Previsione che non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali - Violazione dei principi a tutela del lavoro - Lesione dei diritti fondamentali della persona - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto agli imputabili - Contrasto con le finalità preventive delle misure di sicurezza - Violazione del principio di irretroattività della legge penale - Lesione dei diritti della famiglia, del diritto alla salute e del diritto all'istruzione scolastica - Insussistenza dei presupposti della necessità ed urgenza - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

- Decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2014, n. 81, art. 1, comma 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 4, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 77 e 117, primo comma, in relazione all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 5.





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 87

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 novembre 2014 (della Regione Lombardia).

Opere pubbliche - Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive - Misure urgenti per l'individuazione e la realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale - Adozione di dette misure con decreto-legge (Sblocca Italia) - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza - Lesione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio, nonché di tutela della salute, di pianificazione territoriale ed urbanistica, di produzione dell'energia, di coordinamento della finanza regionale e del sistema tributario, di servizi pubblici locali.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, in particolare art. 35.
- Costituzione, art. 77, comma secondo, in combinato disposto con gli artt. 117, commi secondo e terzo, e 119.

Ambiente - Misure urgenti per l'individuazione e la realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale - Previsione che gli impianti di recupero inseriti nel D.P.C.M. di cui al comma 1, sono qualificati come infrastrutture di preminente interesse nazionale e che i medesimi devono essere autorizzati ad operare a saturazione del carico termico, che dovranno rispondere alle caratteristiche degli impianti R1, e che, non sussistendo vincoli di bacino, all'interno degli stessi dovrà essere data priorità al trattamento dei rifiuti urbani provenienti dall'intero territorio nazionale - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria (Direttiva 2011/42/CE) che prevede la previa valutazione ambientale strategica (VAS) - Lesione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio, di pianificazione territoriale ed urbanistica, di produzione dell'energia, di servizi pubblici locali e di tutela della salute.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, art. 35.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in combinato disposto con l'art. 117, commi secondo e terzo.

Ambiente - Misure urgenti per l'individuazione e la realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale - Previsto affidamento ad un D.P.C.M., da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato, dell'individuazione degli impianti di recupero di energia e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e speciali già esistenti sul territorio nazionale o da realizzare - Previsione che tutti gli impianti esistenti e da realizzare devono essere autorizzati a saturazione del carico termico ed imposizione alle Autorità competenti di adeguare negli stessi termini le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti esistenti entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato - Previsione che i nuovi impianti devono essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico R1 di cui all'Allegato C alla parte IV del Codice dell'ambiente - Imposizione alle competenti Autorità di verificare per gli impianti già esistenti, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato, la sussistenza dei requisiti per la qualificazione come impianti di recupero R1, revisionando in tal senso nello stesso termine di 60 giorni le autorizzazioni integrate ambientali ove ne ricorrono i presupposti - Previsione della priorità del trattamento dei rifiuti urbani prodotti nel territorio nazionale e che, a saturazione del carico termico, potrebbero essere inoltre trattati rifiuti speciali non pericolosi o pericolosi a solo rischio sanitario, con imposizione alle autorità competenti di adeguare negli stessi termini le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti nel medesimo termine di 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato - Previsto dimezzamento dei termini di espletamento delle procedure di espropriazione per pubblica utilità, di VIA e di AIA, con estensione del dimezzamento ai termini residui anche di procedimenti in corso



alla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato - Previsto intervento sostitutivo del Governo nel caso di mancato rispetto dei termini di cui al comma 2 (modifiche della AIA), al comma 4 (valutazione della compatibilità degli impianti esistenti con le caratteristiche degli impianti di recupero R1 ed eventuale adeguamento della relativa AIA entro 60 giorni), al comma 5 (adeguamento della AIA alle priorità di trattamento dei rifiuti urbani, nonché, a saturazione del carico termico, dei rifiuti non pericolosi o pericolosi solo a rischio sanitario, entro 60 giorni) e al comma 6 (dimezzamento dei termini dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità di VIA e di AIA) - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio, di pianificazione territoriale urbanistica ed edilizia, di produzione dell'energia, di coordinamento della finanza regionale e del sistema tributario, di servizi pubblici locali, di tutela della salute - Lesione del principio di sussidiarietà - Violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nell'individuazione degli impianti.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, art. 35.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con gli artt. 118 e 120.

Ambiente - Misure urgenti per l'individuazione e la realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale - Prevista imposizione alle competenti autorità di adeguare le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti di recupero e smaltimento per l'operatività a saturazione del carico termico e per la qualificazione quali impianti di recupero R1 entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato - Prevista individuazione mediante D.P.C.M. degli impianti di recupero e smaltimento da qualificarsi come infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, da adottarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Lesione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio, pianificazione urbanistica ed edilizia, produzione dell'energia, gestione di servizi pubblici locali e tutela della salute.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, art. 35.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con l'art. 3.

Ambiente - Misure urgenti per l'individuazione e la realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale - Prevista priorità di smaltimento dei rifiuti (rifiuti urbani provenienti da tutto il territorio nazionale e rifiuti sanitari) - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale, nonché dei vincoli inerenti il bilancio regionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, art. 35.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con gli artt. 81 e 119, primo comma.

Ricorso della Regione Lombardia (codice fiscale: 80050050154), con sede in Milano (20124), piazza Città di Lombardia n. 1, in persona del Presidente *pro tempore* Roberto Maroni, rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del presente atto cd in virtù della deliberazione di Giunta regionale n. X/2370 del 19 settembre 2014 (doc.1), dal Prof. Avv. Giovanni Guzzetta (codice fiscale: GZZGNN66E16F158V; pec: giovanniguzzetta@ordineavvocatiroma.org; fax: 06/6789560), presso il cui studio in Roma, via Federico Cesi n. 72, ha eletto domicilio e dall'Avv. Viviana Fidani (codice fiscale: FDNVVN56L44D122W; pec: vivianafidani@milano.pecavvocati.it) - Ricorrente.

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi - Piazza Colonna n. 370, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma (00186), via dei Portoghesi n. 12 - resistente.

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (Sblocca Italia)", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 12 settembre 2014, n. 212, limitatamente all'art. 35, di tale atto normativo.



FATTO

1. Con decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, il Governo ha varato “Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”, ritenuta, per quanto qui interessa, “la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni in materia ambientale per (...) il superamento di eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti”.

2. In particolare, l’art. 35, dell’atto normativo in esame, ha introdotto “misure urgenti per l’individuazione e la realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale”.

3. Il primo comma della norma in commento, affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare, su proposta del Ministro dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, l’individuazione degli impianti di recupero di energia e di smaltimento dei rifiuti urbani e speciali, già esistenti sul territorio nazionale, ovvero da realizzare per attuare un sistema integrato e moderno di gestione di tali rifiuti, al fine di conseguire l’autosufficienza nazionale e superare le procedure di infrazione europea. Gli impianti in questione vengono qualificati come infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell’ambiente.

4. Il secondo comma dell’art. 35, stabilisce che tutti gli impianti, sia esistenti che da realizzare, devono essere autorizzati a saturazione del carico termico, imponendo alle competenti autorità di adeguare in questi termini le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti esistenti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge.

5. Il terzo comma della norma in esame, dedicato agli impianti di futura realizzazione, stabilisce che i medesimi dovranno essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico R1, di cui all’allegato C alla parte IV del Codice dell’Ambiente. Per gli impianti già esistenti, invece, il quarto comma dell’art. 35, impone alle competenti autorità di verificare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, la sussistenza dei requisiti per la qualificazione degli impianti medesimi come impianti di recupero energetico R1, revisionando in tal senso e nello stesso termine di sessanta giorni le autorizzazioni integrate ambientali, ove ne ricorrano i presupposti.

6. Ancora, il quinto comma della norma in commento impone che negli impianti di recupero dovrà essere data priorità al trattamento dei rifiuti urbani prodotti nel territorio nazionale e, a saturazione del carico termico, potranno essere inoltre trattati rifiuti speciali non pericolosi o pericolosi a solo rischio sanitario. Anche in questo caso, si impone alle competenti autorità di adeguare in questi termini le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti, nel medesimo termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge.

7. Il sesto comma dell’art. 35, stabilisce il dimezzamento dei termini di espletamento delle procedure di espropriazione per pubblica utilità, di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale degli impianti di cui al comma 1, estendendo il dimezzamento dei termini residui anche per i procedimenti che siano già in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

8. Da ultimo, il settimo comma dell’art. 35, prevede l’applicazione del potere sostitutivo del Governo ex art. 8, legge n. 131/2003, nel caso di mancato rispetto dei termini di cui al comma 2 (modifica delle AIA con autorizzazione degli impianti a saturazione del carico termico, entro sessanta giorni), al comma 4 (valutazione della compatibilità degli impianti esistenti con le caratteristiche degli impianti di recupero R1, ed eventuale adeguamento delle relative AIA, entro sessanta giorni), al comma 5 (adeguamento delle AIA alle priorità di trattamento dei rifiuti urbani prodotti nel territorio nazionale nonché, a saturazione del carico termico, dei rifiuti non pericolosi o pericolosi a solo rischio sanitario, entro sessanta giorni), e al comma 6 (dimezzamento dei termini dei procedimenti di espropriazione per P.U., di V.I.A. e di A.I.A., in corso o da eseguire in relazione agli impianti di cui al comma 1).

9. Le norme introdotte dall’art. 35, del d.l. n. 133 del 2014, sono avvinte da numerosi profili di illegittimità, e meritano di essere dichiarate incostituzionali da codesta Ecc.ma Corte alla luce dei seguenti motivi di

DIRITTO

I. Incostituzionalità del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, e dell’articolo 35, di tale atto normativo, per violazione dell’articolo 77, comma 2, della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost.



1. In primo luogo, l'art. 35, del d.l. n. 133 del 2014, deve essere dichiarato incostituzionale per insussistenza dei presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, che ammette la decretazione d'urgenza all'esclusivo fine di fronteggiare casi straordinari di necessità ed urgenza.

Come ha recentemente chiarito codesta Ecc.ma Corte con la pronuncia n. 220 del 2013, l'adozione di un decreto-legge trova la propria legittimazione esclusivamente nella sussistenza di casi straordinari che necessitino di essere disciplinati immediatamente, in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità.

Per questo motivo, peraltro, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere "misure di immediata applicazione" (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400). La Consulta ha riconosciuto come la norma in esame, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di un nuovo sistema di gestione dei rifiuti (*cf.* sentenza n. 22 del 2012).

Per quanto riguarda il caso qui in esame, deve Osservarsi che, sebbene il preambolo del d.l. n. 133/2014 riconosca "la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni in materia ambientale per (...) il superamento di eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti", in realtà, il problema della gestione dei rifiuti sia tutt'altro che eccezionale e accidentale.

È fin troppo noto, infatti, che la necessità di interventi strutturali sul sistema della gestione dei rifiuti sul territorio italiano non sia affatto una circostanza accidentale e sopravvenuta, che può essere ricollegata ad un "caso straordinario", passibile, in quanto tale, di essere disciplinato in via d'urgenza.

Ne sono conferma le varie procedure di infrazione già avviate dall'Unione europea contro l'Italia per mancato adeguamento alle direttive di settore, nonché i numerosi interventi del legislatore, nazionale e regionale, in materia, come pure i tristemente noti fatti di cronaca anche più recente.

Di conseguenza, affidare la risoluzione di una problematica radicata e strutturale alla decretazione d'urgenza, si mostra elusivo dei principi di cui all'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

2. La "risposta" operata con il decreto-legge in oggetto, peraltro, non si presenta nemmeno in termini di soluzione "emergenziale" in attesa di una ipotetica revisione complessiva della disciplina, ma si propone - in modo incompatibile con i presupposti costituzionali richiesti e con la conseguente natura circostanziata delle soluzioni normative divise - di realizzare e attuare un "sistema integrato e moderno di gestione di tali rifiuti atto a conseguire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza e superare le procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore" qualificando, altresì, gli impianti interessati come "infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell'ambiente".

In questa prospettiva non si può non cogliere una finalità di riassetto ordinamentale, del tutto estranea alla natura del vettore normativo utilizzato, con conseguente illegittima compressione delle competenze legislative e amministrative che alle Regioni spettano in relazione a tali interventi di carattere "ordinamentale".

Con riserva di ulteriore approfondimento in seguito, non si può negare, infatti, che l'intervento intersechi, anche sulla base di quanto chiarito da codesta eccellentissima Corte, profili di competenza materiale quali la tutela della salute, il governo del territorio (e in particolare la localizzazione degli impianti) e la produzione dell'energia (attesa la finalità del decreto, rivolto "a conseguire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza" - evidentemente anche energetica - ed a potenziare gli "impianti di recupero energetico di cui al punto R1 (nota 4), allegato C, del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152"; anche mediante l'imposto utilizzo "a saturazione del carico termico").

Quella che vorrebbe introdursi attraverso la decretazione d'urgenza, insomma, costituisce una vera e propria riforma organica e di sistema, volta a risolvere un problema "strutturale" del nostro Paese, che come tale non può trovare la propria legittimazione in un decreto-legge.

Sotto ulteriore, ma concorrente profilo, le misure introdotte dal contestato art. 35, del resto, non possono nemmeno considerarsi di immediata applicazione, anche in considerazione dei profili e delle competenze tecnico-amministrative ad esse connesse, le quali presuppongono tempi ed accertamenti istruttori amministrativi complessi.

Si chiede, dunque, che venga dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 35, del d.l. n. 133/2014, sotto il profilo in esame.

3. In secondo luogo, il d.l. n. 133/2014, come pure, specificamente, il relativo art. 35, meritano di essere dichiarati incostituzionali per difetto di omogeneità e di coerenza delle misure introdotte dal Governo.

Quanto all'intero atto normativo, l'estrema eterogeneità degli interventi adottati è ravvisabile sin dall'epigrafe del provvedimento ("Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive").



Essa è resa ancora più evidente dal relativo, ampio, preambolo, ove si attesta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere con misure volte tanto ad “accelerare e semplificare la realizzazione di opere infrastrutturali strategiche, indifferibili e urgenti, nonché per favorire il potenziamento delle reti autostradali e di telecomunicazioni e migliorare la funzionalità aeroportuale”, quanto a disciplinare la “materia ambientale per la mitigazione del rischio idrogeologico, la salvaguardia degli ecosistemi, l’adeguamento delle infrastrutture idriche e il superamento di eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti, nonché di introdurre misure per garantire l’approvvigionamento energetico e favorire la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali”, quanto, infine, a realizzare la “semplificazione burocratica, il rilancio dei settori dell’edilizia e immobiliare, il sostegno alle produzioni nazionali attraverso misure di attrazione degli investimenti esteri e di promozione del Made in Italy, nonché per il rifinanziamento e la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente al fine di assicurare un’adeguata tutela del reddito dei lavoratori e sostenere la coesione sociale”.

Ad analoghe conclusioni si perviene, ovviamente, in base all’analisi delle disposizioni introdotte dai ben dieci capi del decreto-legge impugnato.

Come noto, codesta Ecc.ma Corte collega il riconoscimento dell’esistenza dei presupposti fattuali, di cui all’art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico (cfr. sentt. n. 171 del 2007, n. 121 del 2008).

Recentemente codesta Corte ha ulteriormente evidenziato, sul punto, che l’art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) - là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» - pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell’art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell’intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell’eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento (Corte cost., sent. n. 22 del 2012).

Il difetto di coerenza e di omogeneità riguarda anche le singole disposizioni contenute nell’art. 35, che impongono alle autorità competenti regionali e locali il rispetto di tempistiche non coordinate e in potenziale conflitto fra loro. In particolare, ai sensi dei commi 2, 4 e 5, della disposizione in esame, le competenti autorità dovranno adeguare le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, e cioè prima ancora che il Governo abbia individuato, con il D.P.C.M. di cui al comma 1, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, gli impianti di recupero e smaltimento esistenti o da realizzare.

4. Deve evidenziarsi, da ultimo, quanto all’ammissibilità della presente eccezione, che i vizi sopra denunciati ridondano, come anticipato, nella menomazione delle attribuzioni costituzionali della Regione Lombardia e nel vulnus della sua autonomia finanziaria, costituzionalmente tutelati dagli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

In particolare, la disciplina introdotta dal Governo incide sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, di pianificazione territoriale ed urbanistica, di tutela della salute, di produzione dell’energia, di coordinamento della finanza regionale e del sistema tributario, di servizi pubblici locali.

Più precisamente, le norme contestate recano significative ripercussioni sulla programmazione regionale lombarda di recente approvazione, in particolare sull’autosufficienza riguardante lo smaltimento mediante recupero energetico dei rifiuti indifferenziati. Peraltro, nel quadro degli obiettivi della nuova pianificazione, la Regione ha attivato dei tavoli di lavoro con operatori e amministratori locali per la gestione delle istruttorie di rispettiva competenza, anche al fine di sperimentare la *decommissioning* di alcuni impianti.

Inoltre, l’autorizzazione generalizzata degli impianti con saturazione del carico termico, con le conseguenti ripercussioni in termini di emissioni, può risultare penalizzante rispetto alle specifiche condizioni sanitarie delle aree interessate dalla presenza di questi impianti, specie nel territorio del bacino padano, caratterizzato da condizioni climatiche favorevoli all’accumulo degli inquinanti. La misura, dunque, incide sulla competenza regionale in materia di tutela della salute, vanificando gli accertamenti istruttori già compiuti dalle competenti autorità all’atto di concessione dell’autorizzazione integrata degli impianti.

Da ultimo, deve rilevarsi che il sistema di smaltimento dei rifiuti in Regione Lombardia è stato gestito in modo tale da creare delle condizioni concorrenziali, che hanno ottimizzato la tariffa di smaltimento per il servizio al cittadino; la disciplina introdotta dalle norme impuginate, con il conseguente ingresso nel mercato di ulteriori rifiuti a costi nuovamente negoziabili, potrebbe comportare anche l’aggravio della tariffa per i cittadini lombardi, con conseguente compressione dell’autonomia finanziaria di entrata della Regione.

Da quanto detto discende l’ammissibilità della presente questione di legittimità costituzionale. Codesta Corte, infatti, con giurisprudenza costante, ritiene che le Regioni possano impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione dell’art. 77 Cost., “ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali” (sentenza n. 6 del 2004; cfr. anche sentt. nn. 128 del 2011, 326 del 2010, 116 del 2006,



280 del 2004). Alla luce delle considerazioni che precedono, si insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 35, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, per violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 117, commi secondo e terzo, e 119, Cost.

II. Incostituzionalità dell'art. 35, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, per violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alla direttiva 2001/42/CE (c.d. Direttiva VAS), in combinato disposto con l'art. 117, secondo e terzo comma, Cost.

1. Come si è anticipato in fatto, l'art. 35, del d.l. n. 133 del 2014, contempla un vero e proprio programma integrato nazionale per la gestione dei rifiuti urbani e speciali mediante impianti di recupero energetico. La norma stabilisce, infatti, che gli impianti di recupero inseriti nel D.P.C.M. di cui al comma 1, sono qualificati come infrastrutture di preminente interesse nazionale, che i medesimi devono essere autorizzati ad operare a saturazione del carico termico, che dovranno rispondere alle caratteristiche degli impianti R1, e che, non sussistendo vincoli di bacino, all'interno degli stessi dovrà essere data priorità al trattamento dei rifiuti urbani provenienti dall'intero territorio nazionale.

Insomma, quello individuato dalla norma impugnata costituisce un vero e proprio atto di pianificazione in materia di gestione dei rifiuti.

Come tale, allora, alla luce della direttiva 2001/42/CE, recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo n. 152/2006, detto piano avrebbe dovuto essere assoggettato alla valutazione ambientale strategica, la quale deve precedere, ex art. 3, par. 2, lett. a), della citata direttiva, "tutti i piani e i programmi che sono elaborati (...) per la valutazione della gestione dei rifiuti" (negli stessi termini dispone Part. 6, comma 2, lett. a), dell'attuativo d.lgs. n. 152/2006).

Ancora, l'art. 4 della direttiva, rubricato "Obblighi generali", stabilisce che "la valutazione ambientale di cui all'art. 3 deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa".

Ai sensi degli articoli da 5 a 12 della menzionata direttiva, poi, la procedura di VAS deve comprendere lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione e il monitoraggio.

Alla luce di quanto precede, l'art. 35, del d.l. n. 133 del 2014, si mostra incostituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione ai suddetti obblighi stabiliti dalla Direttiva VAS, in quanto adotta un vero e proprio programma nazionale in materia di gestione integrata dei rifiuti, senza aver dato luogo alla necessaria procedura di VAS, con ciò violando gli scopi perseguiti dal legislatore europeo.

2. Né si dica che le suddette norme in materia di valutazione ambientale strategica non riguarderebbero l'attività legislativa degli Stati membri.

In senso contrario depongono, in primo luogo, gli articoli 2 e 4 della direttiva. Il primo stabilisce che per "piani e programmi" devono intendersi anche quelli "che sono previsti di posizioni legislative" (art. 2, lett. a); il secondo, come accennato, prevede che la procedura di VAS debba essere avviata "anteriormente all'avvio della procedura legislativa" di adozione del piano o programma. Alle considerazioni di ordine testuale si aggiunga anche che, ad accedere a siffatta interpretazione, gli obblighi imposti a livello europeo sarebbero facilmente eludibili dallo Stato, che potrebbe occultare sotto il *nomen juris* dell'atto normativo un provvedimento che reca in sé i connotati essenziali di un atto di programmazione generale, il quale deve essere obbligatoriamente sottoposto alla prescritta valutazione di impatto.

È appena il caso di dire che una diversa interpretazione della direttiva in contrasto con il suo significato letterale, richiederebbe a codesta Corte di investire mediante rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE la Corte di Giustizia dell'Unione europea.

In secondo luogo, anche a voler ritenere che il legislatore statale sia sottratto, nell'esercizio della funzione legislativa, all'Osservanza delle procedure in materia di VAS, in cui queste ultime possano essere esperite al momento dell'attuazione della legge, la norma impugnata sarebbe comunque illegittima.

L'art. 35, del d.l. n. 133/2014, infatti, non contempla in assoluto l'esperimento di siffatte procedure, nemmeno nel momento attuativo, e specificamente per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri chiamato ad individuare gli impianti di recupero esistenti o da realizzare sul territorio nazionale, per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla norma. È evidente, infatti, che la scelta degli impianti da considerare quali infrastrutture di preminente interesse nazionale ("il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, individua, con proprio decreto, gli impianti di recupero di energia e di smaltimento dei rifiuti urbani e speciali, esistenti o da realizzare", art. 35, comma 1, del d.l., evidenziatura aggiunta), con le conseguenze delineate dal legislatore in termini di operatività al massimo del carico termico e di trattamento dei rifiuti provenienti da tutto il territorio nazionale al fine di garantire l'autosufficienza, costituisca un'operazione di rilevantissimo impatto ambientale.



La circostanza, infatti, che, nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, l'Autorità competente a rilasciare l'autorizzazione abbia stabilito un vincolo per un livello di carico sub-massimo, richiederebbe quanto meno di verificare se un'utilizzazione a pieno regime non abbia ricadute ambientali nocive.

Il Governo, dunque, avrebbe dovuto necessariamente prevedere che la stessa venisse assoggettata a VAS, anche alla luce della necessità di definire criteri univoci per la distribuzione territoriale degli impianti, e per la valutazione degli impatti discendenti dalle scelte localizzative da assumere. La disciplina censurata, insomma, elude le finalità perseguite dalla citata direttiva, quali quella di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione delle considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e dell'approvazione dei piani e programmi, assicurando che i medesimi siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.

3. Anche in questo caso, da ultimo, è bene evidenziare che le dedotte violazioni arrecano un *vulnus* alle competenze attribuite alla Regione Lombardia.

In particolare, come si è già ampiamente argomentato nel precedente motivo, la disciplina introdotta dal Governo incide sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, di pianificazione territoriale ed urbanistica, di produzione dell'energia, di servizi pubblici locali, nonché in materia di tutela della salute, attratte alla competenza legislativa concorrente e residuale delle Regioni. Per onere di brevità, si rimanda dunque a tutte le considerazioni già esposte nel I motivo di ricorso, le quali confermano l'ammissibilità della presente eccezione, in quanto la normativa censurata determina, anche a fronte delle censure qui dedotte, una lesione delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione.

4. Né potrebbe in senso contrario sostenersi che, a fronte della finalità anche di tutela ambientale dell'intervento, la quale costituisce, secondo l'interpretazione di codesta Corte, un c.d. "materia trasversale", le attribuzioni regionali dovrebbero subire una indiscriminata compressione, sino alla totale pretermissione rispetto all'interesse ambientale.

Tale premessa infatti non potrebbe essere condivisa per distinte e concorrenti ragioni.

Innanzitutto, perché la finalità ambientale non è l'unica perseguita dall'intervento normativo statale. Il primo comma dell'art. 35, infatti, non menziona nemmeno, esplicitamente, la finalità ambientale, ma si sofferma sulla finalità di assicurare "la sicurezza nazionale nell'autosufficienza e superare le procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore", soggiungendo, a proposito dell'individuazione degli impianti, che "l'obiettivo è quello di progressivo riequilibrio socio economico fra le aree del territorio nazionale", ai fini del concorso "allo sviluppo della raccolta differenziata e al riciclaggio", mentre deprimono "il fabbisogno di discariche".

In secondo luogo, la finalità di "potenziamento e creazione di impianti di recupero energetico" anche al fine di deprimere "il fabbisogno di discariche", mostrano da parte del legislatore la volontà di perseguire le finalità ambientali privilegiando una delle modalità possibili e consentite, la quale però si realizza attraverso la produzione di energia, ed è pertanto, dal punto di vista delle "materie" interessate, ad essa intrinsecamente intrecciata.

Infine, com'è noto, codesta Corte, nel riconoscere la particolare rilevanza costituzionale della tutela dell'ambiente nelle politiche legislative, e la sua idoneità a giustificare alterazioni del riparto costituzionale (su cui si tornerà *infra* al punto successivo), ha costantemente e contestualmente riconosciuto che tali alterazioni non debbano essere necessariamente assolute (*cf.* C. cost., 58/2013; 93/2013), ma che vadano accompagnate da adeguate giustificazioni in termini di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità, nonché da garanzie, innanzitutto procedurali, di tipo collaborativo. Sotto il primo profilo, ad esempio, la Corte, pur quando ha riconosciuto la prevalenza della specifica disciplina statale in presenza di esigenze ambientali incompressibili, ha comunque ammesso la residua potestà delle Regioni di assicurare, ad esempio, livelli di tutela maggiori di quelli previsti dallo Stato (*cf.* ad es. sent. 58/2013).

La questione è vieppiù complessa se si considera che, dal complessivo intervento - finalizzato, come si è detto, anche a consentire (o comunque a non escludere) una redistribuzione dei carichi di smaltimento tra le varie Regioni italiane - la tutela ambientale non si presenta in termini di un'operazione "win-win", il cui esito comporta un "trade-off" tra l'ipotetico miglioramento ambientale complessivo sul territorio nazionale e la possibilità di un concreto peggioramento relativo delle condizioni ambientali delle Regioni, sulle quali l'impatto della nuova disciplina produrrà con certezza i propri effetti in conseguenza del riequilibrio imposto tra le aree e le condizioni di smaltimento. Se si considera che lo stesso decreto-legge dichiara che tale riequilibrio non viene operato solo per ragioni ambientali, ma anche per finalità "di progressivo n'equilibrio socio economico fra le aree del territorio nazionale" (art. 35, primo comma, d.l.), ben si comprende come si debba escludere che l'intervento possa risolversi in una pura e semplice espropriazione delle competenze legislative ed amministrative regionali, senza peraltro alcuna "compensazione collaborativa".

Stante quanto precede, la disciplina introdotta dall'art. 35, del d.l. n. 133 del 2014, deve essere dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione, in relazione agli obblighi in materia di VAS imposti dalla direttiva 2001/42/CE, in combinato disposto con l'art. 117, commi 2 e 3, Cost.



III. Incostituzionalità dell'art. 35, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, per violazione dell'art. 117, commi 2 e 3, in combinato disposto con gli articoli 118 e 120 della Costituzione. Violazione del principio di leale collaborazione.

1. Come noto, per costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione. Tuttavia quest'ultima interferisce, per la sua natura, con altri interessi e competenze, di talché, mentre deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, resta comunque ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (cfr: sent. n. 62 del 2008).

Alla luce della pervasività della materia in esame, codesta Consulta ha sottolineato come, qualora si tratti di verificare la compatibilità costituzionale di norme statali che abbiano disciplinato il fenomeno della gestione dei rifiuti, "è necessario valutare se l'incidenza della normativa sulle materie regionali immediatamente contigue sia tale da compromettere il riparto costituzionale di cui al titolo V della Parte II della Costituzione, oltre il limite della adeguatezza, rispetto alla citata finalità di fissazione dei livelli di tutela uniformi" (in termini, sent. n. 249 del 2009; cfr: anche sent. 378 del 2007).

2. Ciò posto, l'art. 35, del d.l. n. 133/2014, introduce misure in materia di gestione dei rifiuti, che coinvolgono le competenze di diversi livelli di Governo. Vengono in rilievo, in primo luogo, le competenze regionali e locali in materia di governo del territorio, di pianificazione urbanistica ed edilizia, di produzione di energia, di gestione dei servizi pubblici locali, nonché di tutela della salute.

L'intervento normativo in esame, tuttavia, nel perseguire un livello uniforme di tutela a livello nazionale nella materia ambientale, compromette senz'altro, oltre il limite dell'adeguatezza, le suddette sfere di competenza regionale.

Per quanto riguarda gli impatti sulla pianificazione regionale, si osservi come le misure introdotte dal contestato art. 35, hanno significative ripercussioni sulla programmazione regionale di recente approvazione, in particolare sull'autosufficienza riguardante lo smaltimento tramite recupero energetico dei rifiuti indifferenziati. Più precisamente, la Giunta regionale lombarda, su indirizzo del Consiglio, ha adottato specifiche disposizioni (DGR n. 497/2013, doc. 2 e l.r. n. 9/2013, doc. 3), per evitare un sovradimensionamento di impianti di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, esubero già evidente nelle analisi a supporto del processo di nuova pianificazione regionale e di cui allo scenario di Piano al 2020 (doc. 4).

In tale scenario, e nell'ambito degli obiettivi della nuova pianificazione per la gestione dei rifiuti, la Regione inoltre ha attivato dei tavoli di lavoro con operatori e amministratori locali per la valutazione tecnica di un'ipotesi di *decommissioning* di alcuni impianti.

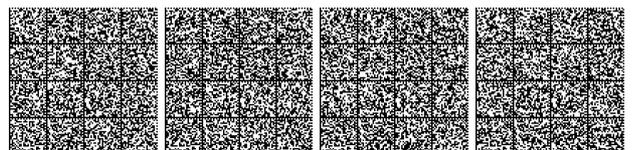
Le misure introdotte dall'art. 35, dunque, incidono e vanificano gli sforzi e gli obiettivi di pianificazione e attuazione delle politiche regionali di questi anni, che hanno portato ad una tendenza alla diminuzione della produzione di rifiuti urbani pro-capite stimabile intorno al -2% (doc. 4), e alla definizione di nuovi obiettivi inerenti l'incremento della raccolta differenziata e di prevenzione nella produzione del rifiuto, obiettivi previsti nel piano di prossima approvazione.

Si consideri, sempre sotto il profilo in esame, come l'intervento normativo contestato riguarda in particolare la Regione Lombardia, la quale conta ben 11 impianti di incenerimento di Piano/per rifiuti urbani (che costituiscono la più ampia dotazione regionale nella gestione dei rifiuti urbani indifferenziati presente nel Paese).

3. Quanto, ancora, agli impatti sulla tutela della salute, va Osservato come gli impianti della Regione Lombardia hanno ottimizzato il processo, l'adozione di sistemi di presidio ambientale (abbattimento fumi e recupero scorie), e il recupero del calore mediante reti di teleriscaldamento, in relazione alle tipologie di rifiuti raccolti e alle caratteristiche di questi ultimi. La variazione della qualità del rifiuto alimentato all'impianto, conseguente alla normativa introdotta dal Governo, ridurrà l'efficienza dei processi ottimizzati e aggraverà i relativi impatti ambientali e sanitari.

Analogamente, va ancora una volta ribadito, la saturazione del carico termico sugli impianti che, ad oggi, presentano limitazioni, imposta dall'art. 35, non tiene in alcun conto le motivazioni ambientali, territoriali e di tutela della salute che hanno indotto l'Autorità competenze all'apposizione di specifici vincoli. In particolare, l'autorizzazione ad operare con saturazione del carico termico potrebbe risultare penalizzante per le condizioni sanitarie delle aree interessate dalla presenza di questi impianti, specie nel bacino padano, territorio caratterizzato da forti pressioni antropiche e condizioni orografiche e meteorologiche favorevoli all'accumulo degli inquinanti, che in caso di massima saturazione renderebbero difficile il conseguimento del rispetto dei valori limite di qualità dell'aria.

Stante quanto precede, è evidente come il Governo, nell'introdurre la contestata disciplina uniforme, abbia travalicato i limiti di adeguatezza al medesimo imposti a fronte dell'interferenza nelle sfere di attribuzione regionale, vanificando altresì il lavoro pluriennale svolto in Regione Lombardia per ottenere l'autosufficienza in materia di gestione dei rifiuti, e per contenere, anche attraverso il rispetto dei principi europei di prossimità, le conseguenze a livello di impatto ambientale e sanitario derivanti dai processi di trattamento dei rifiuti.



4. Le considerazioni che precedono impongono la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 35, del d.l. n. 133 del 2014, per violazione dei principi costituzionali in materia di riparto delle competenze sanciti dall'art. 117, commi secondo e terzo, della Costituzione.

Concorrono con la predetta violazione anche ulteriori, gravi, profili di illegittimità delle disposizioni impugnate. Ci si riferisce al fatto che la disciplina contestata, la quale, come detto, incide su diverse materia di competenza regionale, quali la tutela della salute e il governo del territorio, non prevede alcuna forma di collaborazione, a nessun livello, con le Regioni e con gli altri enti territoriali interessati dal sistema di gestione dei rifiuti pianificato dal legislatore.

Come noto, in materia di tutela dell'ambiente questa Corte ha riconosciuto che “non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale” (*ex multis*: sentenza n. 171/2012, n. 235/2011, n. 225/2009, n. 12/2009). Ne consegue che il legislatore statale è tenuto a garantire il principio di leale collaborazione, “che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni” ed impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze (*ex plurimis*, sentenze n. 50/2005, n. 231/2005, 213/2006, n. 133/2006).

Nulla di tutto ciò è stato previsto nel caso di specie.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla disciplina recata dal primo comma dell'art. 35. Quest'ultimo incarica il Presidente del Consiglio dei Ministri di individuare con decreto (su proposta del Ministro dell'Ambiente), quali saranno gli impianti di trattamento già esistenti o da costruire, da qualificare come infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale.

Come si vede, per l'individuazione degli impianti in questione non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, né in forma individuale, né attraverso il sistema delle conferenze, sebbene si tratti di una scelta che incide, in misura rilevante, sulle competenze regionali in materia di governo del territorio e di pianificazione urbanistica ed edilizia (per gli impianti di nuova costruzione), nonché su quelle in materia di produzione dell'energia e di tutela della salute (per gli impianti già esistenti che dovranno essere autorizzati a saturazione del carico termico).

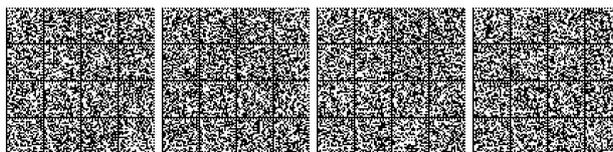
Ora, in un recente precedente, codesta Corte ha ritenuto la compatibilità con il dettato costituzionale dell'art. 195, comma 1, lett. f), del Codice dell'Ambiente, censurato per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 118 e 120 Cost., proprio perché quest'ultimo, attribuendo allo Stato l'individuazione con D.P.C.M. degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, aveva previsto la previa consultazione della Conferenza Unificata. In quell'occasione, la Corte ha ritenuto che la norma non eludesse il principio di leale collaborazione, in quanto “la norma impugnata prevede che la predetta funzione di individuazione degli impianti sia esercitata “sentita la conferenza unificata di cui all'art. 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”, e tale forma di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali si rivela adeguata, incidendo la predetta attività su competenze regionali (governo del territorio, tutela della salute) concorrenti, in ordine alle quali spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali” (sent. n. 249 del 2009).

Le considerazioni che precedono acquistano ancor più rilevanza se si considera, come detto, che la *policy* messa in atto dal Governo è destinata a creare una tensione “interna” alla finalità di tutela dell'ambiente, in quanto finisce per mettere in contrapposizione l'esigenza di tutela “nazionale” con quella di livello regionale. Ciò rende evidente l'importanza di una collaborazione tra gli enti interessati, volta a consentire - tramite l'apporto di ognuno - il raggiungimento di un punto di equilibrio - tra i tanti astrattamente possibili - quanto più prossimo ad un “ottimo paretiano”, con esclusione di soluzioni che sacrificino eccessivamente un interesse, senza assicurare una soddisfazione relativamente ottimale dell'altro.

5. Ma la violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione di cui agli articoli 118 e 120 Cost. riguarda anche le ulteriori disposizioni dell'art. 35.

Come si è premesso in fatto, queste ultime impongono alle autorità competenti al rilascio delle AIA, il relativo adeguamento entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, consentendo l'operatività degli impianti a saturazione del carico termico, qualificandoli, qualora ne ricorrano le condizioni, come impianti di recupero R1, nonché adattandoli alle priorità di smaltimento di cui al comma 5 (e cioè con priorità di recupero per i rifiuti urbani provenienti da tutto il territorio nazionale e per quelli non sanitari). Inoltre viene imposto alle Autorità competenti al rilascio dei provvedimenti AIA e VIA, nonché a quelle competenti per le procedure di espropriazione per P.U., il dimezzamento dei termini dei procedimenti eventualmente già in corso e di quelli futuri.

L'ultimo comma dell'art. 35 stabilisce che, in caso di mancato rispetto dei predetti termini, si applica il potere sostitutivo di cui all'art. 8, della legge n. 131 del 2003 e s.m.i.



Ebbene, questa Corte ha chiarito in diverse occasioni che deve desumersi da quanto previsto dall'art. 118 Cost. - il quale attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, le funzioni amministrative, ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ai livelli territoriali di governo di dimensioni più ampie - anche la previsione di "eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente" (sentenza n. 43 del 2004). In questa prospettiva, si è tuttavia precisato che non può farsi discendere dall'art. 120, secondo comma, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che "la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi" (sentenza n. 43 del 2004).

Le norme impugnate, prevedendo l'intervento sostitutivo dello Stato nel caso in cui le autorità competenti (Comuni, Province) non realizzino gli interventi contemplati dalla norma, realizza dunque una ipotesi di sostituzione statale che si attiva direttamente in caso di inerzia degli enti locali in riferimento ad ambiti di competenza regionale, senza che sia consentito alle Regioni di esercitare il proprio potere sostitutivo, con conseguente lesione delle relative attribuzioni (cfr: sentenza n. 249 del 2009).

Si insiste, dunque, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 35, del d.l. n. 133 del 2014, sotto tutti i profili innanzi esposti.

IV. Incostituzionalità dell'art. 35, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, per violazione dell'art. 117, commi 2 e 3, in combinato disposto con l'art. 3 della Costituzione. Violazione del principio di ragionevolezza.

1. Come si è ampiamente argomentato nei precedenti motivi di ricorso, le norme introdotte dall'art. 35, del d.l. n. 133/2014, incidono su sfere di competenza della Regione, e coinvolgono, a vario titolo, le competenze amministrative delle autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni integrate ambientale, alla conduzione delle procedure di VIA e delle operazioni di espropriazione per P.U.

Tali sfere e ambiti di competenza, oltre ad essere lesi sotto tutti i profili sopra evidenziati, si mostrano altresì menomati dalla manifesta irragionevolezza e contraddittorietà intrinseca delle varie disposizioni contenute nell'art. 35, le quali si mostrano non coordinate e in potenziale conflitto tra loro.

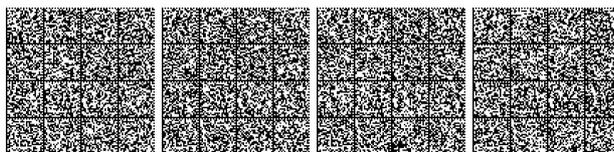
2. In particolare, il secondo e il terzo comma dell'art. 35, impongono alle competenti autorità di adeguare le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti di recupero e smaltimento (rispettivamente per l'operatività a saturazione del carico termico, e per la qualificazione quali impianti di recupero R1), entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge. Il primo comma dell'art. 35, invece, stabilisce che il D.P.C.M. di individuazione degli impianti di recupero e smaltimento da qualificarsi come infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, dovrà essere adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.l.

Tale discrasia temporale impone alle competenti autorità di operare in un contesto giuridico incerto (cioè prima della definitiva individuazione degli impianti da parte dello Stato), sebbene le attività di revisione delle AIA comportino incisivi impatti sulle competenze pianificatorie di Regioni e Province in materia di rifiuti, nonché sulle posizioni giuridiche consolidate dei soggetti gestori degli impianti interessati. Inoltre l'autorizzazione degli impianti a saturazione del carico termico, con il conseguente aumento delle emissioni, potrebbe risultare penalizzante per le condizioni sanitarie delle aree interessate dalla presenza degli impianti, e ciò prima ancora che gli impianti in questione vengano inseriti nel D.P.C.M. di cui al comma 1, dell'art. 35.

Il vizio di irragionevolezza è ancora maggiore alla luce del fatto che i termini per l'attuazione della norma da parte delle autorità competenti sono equivalenti a quelli per la conversione in legge del decreto, che - ovviamente - ben potrebbe essere nelle more modificato o anche non convertito dalle Camere.

Sempre sotto il profilo dell'irragionevolezza, il sesto comma dell'art. 35 prevede il dimezzamento dei termini per l'espletamento delle procedure di espropriazione per pubblica utilità, di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale "degli impianti di cui al comma 1", cioè quelli individuati con D.P.C.M., anche nel caso in cui "tali procedimenti sono in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto", e cioè con riferimento ad impianti che non risultano ancora inseriti (e di cui allo stato non è certo l'inserimento) nel D.P.C.M. di cui al comma 1.

Stante quanto precede, si insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 35, del d.l. n. 133 del 2014, anche sotto i profili appena esposti.



V. Incostituzionalità dell'art. 35, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, per violazione dell'art. 117, commi 2 e 3, in combinato disposto con gli articoli 81 e 119, comma 1, della Costituzione.

Da ultimo, l'art. 35, del d.l. n. 133 del 2014 merita di essere dichiarato incostituzionale per lesione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa della Regione Lombardia, nonché dei vincoli inerenti il bilancio regionale, rispettivamente previsti dagli articoli 119 e 81 della Costituzione.

Come si è già avuto modo di argomentare, ad altri fini, nei precedenti motivi di ricorso, le misure introdotte dalla disposizione impugnata hanno significative ripercussioni sulla programmazione regionale di recente approvazione, in particolare sull'autosufficienza riguardante lo smaltimento tramite recupero energetico (diretto o dopo trattamento) dei rifiuti indifferenziati.

In particolare, si ribadisce che gli sforzi di pianificazione e attuazione delle politiche regionali di questi anni (cfr. DGR n. 497 del 2013, doc. 2 e l.r. n. 9 del 2013, doc. 3) hanno portato ad una tendenza alla diminuzione della produzione di rifiuti urbani pro-capite stimabile intorno al -2% (doc. 4) e alla definizione di nuovi obiettivi inerenti l'incremento della raccolta differenziata e la prevenzione nella produzione del rifiuto. La l.r. n. 9 del 2013, inoltre, ha sancito il principio di autosufficienza regionale nella gestione dei rifiuti.

Ora, le misure introdotte dal Governo incideranno significativamente sugli equilibri economici raggiunti, sotto diversi profili.

In primo luogo, a fronte delle priorità di smaltimento sancite dal comma 5, dell'art. 35 (rifiuti urbani provenienti da tutto il territorio nazionale e rifiuti sanitari), verrà azzerato l'attuale *surplus* di potenzialità di incenerimento degli impianti lombardi, che ad oggi soddisfa il fabbisogno di incenerimento degli altri rifiuti speciali non ritenuti prioritari dal d.l. n. 133/2014. Questi ultimi, dunque, dovranno trovare altra destinazione, probabilmente estera, con relative conseguenze di natura ambientale (effetti indiretti trasporto) ed economica.

Un primo profilo di criticità connesso allo scenario sta anche nel fatto che una parte non trascurabile del rifiuto speciale non pericoloso che non troverebbe più appropriata destinazione rappresenta la frazione non recuperabile residuale alla raccolta differenziata del rifiuto urbano; in tal modo, escludere dalle priorità al conferimento agli impianti di termotrattamento anche l'ultimo segmento della filiera gestionale del rifiuto urbano penalizza quella stessa prioritaria attenzione al rifiuto urbano che il comma 5 afferma.

Ciò è tanto più irragionevole anche con riferimento alla finalità di tutela ambientale, perché la priorità stabilita dal decreto-legge in oggetto non appare in alcun modo corrispondere ad una coerente valutazione di pericolosità sul piano ambientale. Con il paradosso che, a fronte di un potenziamento dello smaltimento di certi rifiuti, si rischia la creazione di un'eccedenza di altri, e della relativa necessità di smaltimento, con effetti sull'ambiente che andrebbero quantomeno accertati preliminarmente in via istruttoria.

Inoltre, l'alterazione significativa dei flussi di rifiuti in ingresso nella Regione, metterà in crisi il sistema di mutuo soccorso tra gli impianti della rete regionale, previsto per i casi di manutenzione straordinaria (che solitamente si effettuano nel mese di agosto), e per quelli di manutenzione occasionale ed emergenziale (vale a dire nelle ipotesi di fermo degli impianti). Anche in questo caso, sono evidenti le conseguenze anche economiche, che aggraveranno i bilanci della Regione.

Infine, poiché - come detto - il sistema di smaltimento in Regione Lombardia è attualmente gestito in modo tale da creare delle condizioni concorrenziali che hanno ottimizzato la tariffa di smaltimento per il servizio al cittadino, le misure introdotte dal Governo, ed il conseguente ingresso nel mercato di ulteriore rifiuto, a costi nuovamente negoziabili, altererà l'equilibrio economico stabilito, con potenziale aggravio della tariffa per i cittadini lombardi.

Il tutto, preme ribadirlo una volta in più, determina una lesione sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, di coordinamento della finanza regionale e del sistema tributario, di tutela dell'ambiente e di produzione dell'energia.

Alla luce di quanto precede, si chiede che venga dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 35, del d.l. n. 133 del 2014, anche sotto i profili appena esposti.

P. Q. M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza, eccezione e deduzione disattesa, accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 35, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 12 settembre 2014, n. 212, per violazione degli articoli 3, 77, 81, 117, commi 1, 2, e 3, 119 e 120, della Costituzione.



Si depositeranno, unitamente al presente ricorso notificato, i seguenti documenti:

- 1) Delibera di Giunta regionale n. X/2370 del 19 settembre 2014;
- 2) DGR n. 497/13;
- 3) Legge regionale n. 9 del 29 ottobre 2013;
- 4) DGR n. 1990 del 20 giugno 2014 e allegato 01.

Roma, 4 novembre 2014

Avv. Guzzetta - Avv. Fidani

14C00337

N. 88

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 ottobre 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Porti e aeroporti - Norme della Regione Marche - Modifiche alla legge finanziaria regionale 2014 - Contributo straordinario di 1.100.000,00 euro alla Società Aerdorica s.p.a. (che gestisce l'Aeroporto delle Marche) per la definizione degli adempimenti fiscali pregressi - Ricorso del Governo - Denunciata mancata preventiva sottoposizione del finanziamento al vaglio della Commissione Europea - Lamentata configurazione dell'intervento come aiuto di Stato non autorizzato - Mancato rispetto dei principi comunitari che regolano il mercato interno - Richiamo alla sentenza n. 299 del 2013 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, artt. 107 e 108, paragrafo 3.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, C.F. 80224030587, n. fax 06/96514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Marche, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Ancona, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 10 settembre 2014, n. 22, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche, dell'11 settembre 2014, n. 86, limitatamente all'art. 1, comma 2.

F A T T O

La legge della Regione Marche n. 22, dell'anno 2014, reca Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione (Legge finanziaria 2014)».

L'art. 1 della legge, al comma 2, dispone che: «Nella tabella C della L.R. n. 49/2013, dopo la voce: "42701 - Per spese contrattuali per il servizio del trasporto pubblico locale - 2.113.929,51", è inserita la voce: "42703 - Contributo straordinario alla società Aerdorica S.p.A. per la definizione degli adempimenti fiscali pregressi - 1.100.000,00"».

La disposizione della legge regionale che si è qui sopra trascritta è costituzionalmente illegittima e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 30 ottobre 2014, viene impugnata per i seguenti;

M O T I V I

1. — La disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Marche n. 22/2014, prevede un finanziamento di oltre un milione di euro a favore della società Aerdorica S.p.A., che gestisce l'Aeroporto delle Marche, per la definizione degli adempimenti fiscali pregressi.



Il predetto finanziamento non risulta essere stato sottoposto al vaglio della Commissione europea che avrebbe dovuto valutare la compatibilità della norma con l'impatto sugli scambi tra i Paesi membri e appare configurarsi, quindi, come un aiuto di Stato non autorizzato.

La disposizione, pertanto, si pone in contrasto con gli articoli 107 e 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, concernenti gli aiuti di Stato, e viola dunque l'art. 117, comma 1, della Costituzione.

2. — Come è noto, gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, ai sensi dell'art. 107 del T.F.U.E., si sostanziano in agevolazioni di natura pubblica volte a favorire, in qualsiasi forma, imprese o produzioni e, quindi, idonee a falsare la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli stati membri.

La nozione di aiuto di Stato è, quindi, come ha avuto modo di precisare codesta Corte (sentenza n. 299, del 2013), di natura complessa e l'ordinamento comunitario riserva alla competenza esclusiva della Commissione europea la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno.

A tal fine l'art. 108, paragrafo 3, T.F.U.E. dispone che: «Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'art. 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

In sede nazionale, poi, l'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), stabilisce che: «Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata».

3. — Alla luce delle disposizioni che si sono richiamate, sono evidenti i vizi che inficiano la norma che si censura.

È infatti evidente che la Regione Marche, con l'art. 1, comma 2, della L.R. n. 22/2014, ha adottato un atto definitivo di concessione di un contributo, superiore alla soglia «*de minimis*», ad una società aeroportuale, senza aver preventivamente sottoposto alla Commissione europea il progetto, le modalità ed il contenuto della erogazione stessa.

Né, per altro verso, il beneficio appare condizionato alla verifica di compatibilità da parte della stessa Commissione.

Conclusivamente, deve rilevarsi che l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Marche n. 22, dell'anno 2014, nell'attribuire un finanziamento di euro 1.100.000,00 alla società Aerdorica S.p.A., senza preventiva notifica del progetto di legge alla Commissione europea ed in assenza del parere favorevole di quest'ultima, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, e con l'art. 108, paragrafo 3, del T.F.U.E. e deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

In tal senso, del resto, appare già orientata la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte che, con la richiamata sentenza n. 299, dell'anno 2013, ha dichiarato la illegittimità costituzionale di una analoga disposizione legislativa della Regione Abruzzo con la quale si disponeva un identico finanziamento a favore della società che ha in gestione l'Aeroporto d'Abruzzo.

Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso;

P. Q. M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 10 settembre 2014, n. 22, della Regione Marche;

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1) Estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella riunione del 30 ottobre 2014 e della relazione allegata al verbale;

2) Copia della impugnata legge della Regione Marche n. 22/2014.

Roma, 6 novembre 2014

L'Avvocato dello Stato: MASSELLA DUCCI TERI



N. 243

*Ordinanza del 10 giugno 2014 del G.I.P. del Tribunale di Catanzaro
nel procedimento penale a carico di P.M.*

Processo penale - Misure cautelari - Imputato tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso o che intenda sottoporsi a un programma terapeutico - Applicazione o sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari o in struttura privata autorizzata - Inapplicabilità della misura alternativa quando si procede per il delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) per come richiamato dall'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza - Lesione del diritto alla salute - Ingiustificata discriminazione rispetto ai tossicodipendenti imputati di altri reati - Parità di trattamento tra fattispecie delittuose diverse - Violazione del principio di non colpevolezza - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 89, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 32.

TRIBUNALE DI CATANZARO

SEZIONE GIP/GUP

ORDINANZA DI REMISSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Il Giudice per le indagini preliminari, dott. Giuseppe Perri;

Letti gli atti del procedimento penale indicato in epigrafe;

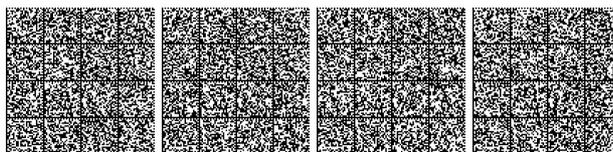
Esaminata la richiesta avanzata nell'interesse di P.M., in atti compiutamente generalizzato, di sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere con quella degli arresti domiciliari presso una Comunità terapeutica, ai sensi dell'art. 89, comma 2, D.P.R. D. 309/90; Acquisito il parere contrario del P.M.;

Osservato che l'attuale istante è sottoposto la misura cautelare della custodia in carcere in quanto gravemente indiziato dei reati ex artt. 73, 74, D.P.R. n. 309/90, 56 e 629 c.p. (capi B1, B5 e B6 del libello accusatorio);

Ritenuto di dover sollevare e propone innanzi la Corte costituzionale, per tutti i motivi che verranno a breve esplicitati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, D.P.R. del 9 ottobre 1990, n. 309, in riferimento agli artt. 3 e 32 della Costituzione, nella parte in cui nel prevedere che le disposizioni di cui i commi 1 e 2 dello stesso articolo non si applicano quando si procede per il delitto di cui all'art. 74, D.P.R. n. 309/90, per come richiamato dall'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 non fa salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza;

OSSERVA E RIVELA

1. Occorre innanzitutto rilevare come, nel caso di specie, il ricorrente abbia documentato la sussistenza dei presupposti richiesti dalla norma in esame per la concessione della misura domiciliare, presso una Comunità terapeutica per tossicodipendenti, sicché, non ricorrendo esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, l'istanza difensiva andrebbe raccolta se non ostasse a tale accoglimento uno dei titoli di reato contestati all'indagato (art. 74, D.P.R. n. 309/90), rientrante tra quelli previsti dall'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, cui la norma impugnata fa rinvio per escludere l'applicabilità dei commi 1 e 2 del medesimo art. 89 e dunque la concedibilità della misura richiesta.



Non appare superfluo evidenziare l'ambito di operatività della norma in esame.

A tutela dal diritto alla salute del tossicodipendente (o alcolodipendente), si consente al soggetto sottoposto alla misura cautelare della custodia in carcere, per il quale non si rileva alcuna attenuazione delle esigenze cautelari idonea a fondare la sostituzione della massima misura coercitiva con quella degli arresti domiciliari (magari proprio presso una comunità terapeutica) ex art. 299 c.p.p. e rispetto al quale il regime inframurario rimane quindi quello più proporzionato e capace di far fronte in modo adeguato ai *pericula libertatis* sussistenti, di essere nonostante tutto ristretto - senza pianto - presso una comunità terapeutica, al fine di proseguire o cominciare un programma di disintossicazione, con l'unico limite che non vi siano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

Al riguardo, occorre sottolineare, ad ulteriore conferma della rilevanza nella fattispecie che occupa della prospettata questione di legittimità costituzionale, che, nel caso di specie, se per un verso non ricorrono come detto esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, per altro verso non sussiste alcuna attenuazione delle, esigenze cautelari che, in punto di adeguatezza e proporzionalità della misura, hanno legittimato e giustificato l'originaria applicazione del regime carcerario, quindi non vi sono gli estremi allo stato per sostituire la misura inframuraria in atto ex art. 299 c.p.p., operando una modificazione dello status libertatis sul piano di una prognosi di minore pericolosità soggettiva. Diverso ambito di operatività ha ovviamente, oltre all'art. 299, anche l'art. 275, comma 4-bis, c.p.p., che consente detta modifica in senso meno afflittivo del regime detentivo solo e soltanto in caso di accelerata incompatibilità delle condizioni di salute del cautelato con lo stato carcerario - anche questa, ipotesi che non ricorre nella fattispecie che occupa -, atteso che, viceversa, la norma impugnata intende favorire la disintossicazione del detenuto a prescindere se la sua dipendenza da droghe o alcol consenta o meno il proseguimento della sua permanenza in un istituto penitenziario.

2. Va osservato come nel sistema delle misure cautelari personali siano rinvenibili numerosi correttivi alla disciplina generale circa la scelta della misura da applicare, allorché la persona da sottoporre ad una di esse versi in determinate condizioni o qualità personali: da un lato, a norma dell'art. 275, commi 4 e ss., del codice di procedura penale, sono richieste esigenze cautelari di eccezionale rilevanza per disporre la custodia in carcere di una donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, ovvero padre qualora la madre sia deceduta assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, o ultrasettantenne o, ancora, che si trovi in condizioni di salute particolarmente gravi che non consentano le cure necessarie in stato di detenzione; dall'altro, l'art. 286 dello stesso codice stabilisce la custodia in luogo di cura, anziché in carcere, nell'ipotesi di infermità totale o parziale di mente.

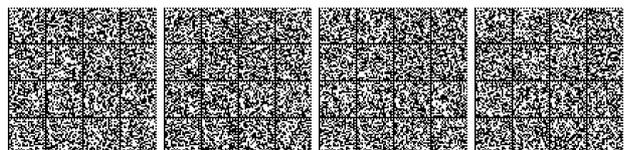
A ben vedere, in tali casi, le finalità cautelari della custodia carceraria risultano cedevoli di fronte a situazioni

soggettive peculiari, reputate dal legislatore prevalenti indipendentemente dal titolo di reato in ordine al quale si procede (compreso addirittura quello di cui all'art. 416-bis c.p.), con l'unico limite rimesso esclusivamente alla valutazione del caso concreto da parte del giudice - comune a quello previsto dalla norma impugnata - della sussistenza di esigenze, cautelari di eccezionale rilevanza.

Raffrontando tale disciplina con la norma impugnata che regola il sistema delle misure cautelari personali quanto agli imputati tossicodipendenti (o alcolodipendenti), quest'ultima deve essere censurata, sia sotto il profilo della irragionevole ridotta protezione del diritto alla salute del tossicodipendente rispetto agli altri casi ricordati (incompatibilità carceraria e infermità di mente) in aperta violazione dell'art. 32 Cost., sia soprattutto e in special modo sotto il profilo della ingiustificata discriminazione (art. 3 Cost.) che essa determinerebbe tra tossicodipendenti imputati del delitto ex art. 74, D.P.R. n. 309/90, e tossicodipendenti imputati di reati diversi, per i quali ultimi trova piena applicazione il sistema delineato nei commi 1 e 2 del citato art. 89 ed è dunque privilegiata la misura alternativa salvo che vi siano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

Non può infatti dubitarsi del fatto che, mentre il limite della sussistenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza lascia comunque al giudice la possibilità di valutare gli elementi specifici che in relazione al caso concreto consentono, o meno l'operatività della normativa in parola, il carattere ostativo del titolo di reato costituisce viceversa una vera e propria presunzione assoluta prevista dal legislatore che evidentemente ha ritenuto a priori irragionevolmente che per determinate ipotesi criminose ricorrano "presuntivamente" sempre e comunque esigenze cautelari di eccezionale rilevanza; presunzione insuperabile, anche allorché siano acquisiti elementi specifici in relazione al caso concreto dai quali risulti, che invece non sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

3. Del resto, quanto alla figura criminosa che interessa, il delitto di cui all'art. 74, D.P.R. n. 309 del 1990, è una figura speciale del delitto di associazione per delinquere (di cui all'art. 416 c.p., per il quale non è prevista alcuna preclusione rispetto alla normativa in esame) che si differenzia da questo solo per la specificità del programma criminoso, costituito dalla commissione di più delitti tra quelli previsti dall'art. 73 del medesimo decreto.



Le caratteristiche strutturali della fattispecie criminosa non divergono, per il resto, da quelle del reato associativo comune. Per costante giurisprudenza di legittimità, infatti, i suoi elementi essenziali sono costituiti dal carattere indeterminato del programma criminoso e dalla permanenza della struttura, senza che occorra un accordo consacrato in manifestazioni di formale adesione né un'organizzazione con gerarchie interne e distribuzione di specifiche cariche e compiti: essendo sufficiente, al contrario, una qualunque forma organizzativa, anche rudimentale, deducibile dalla predisposizione di mezzi, pure semplici, per il perseguimento del fine comune.

Ma ciò che più importa in questa sede è che, per come statuito di dalla condivisibile giurisprudenza costituzionale del Giudice delle leggi trattasi di una fattispecie aperta idonea ad abbracciare fenomeni criminali fortemente eterogenei tra loro, che spaziano dal grande sodalizio internazionale con struttura impreditoriale, che controlla tanto la produzione che l'immissione sul mercato di ingentissimi quantitativi da più svariati stupefacenti fino ad arrivare al gruppo attivo in ambito puramente locale e con organizzazione del tutto rudimentale, spesso limitata all'impiego estemporaneo di vetture e cellulari.

La giurisprudenza di legittimità ha, d'altra parte, ravvisato l'ipotesi criminosa in questione anche nel vincolo che accomuna, in maniera durevole, il fornitore della droga e coloro che la ricevono per rivenderla "al minuto", non ritenendo di ostacolo alla configurabilità del rapporto associativo la diversità degli scopi personali e la differente utilità che i singoli si propongono di ricavare.

Risultano, quindi, evidenti le differenze strutturali tra il delitto in esame e quello ex art. 416-bis c.p.

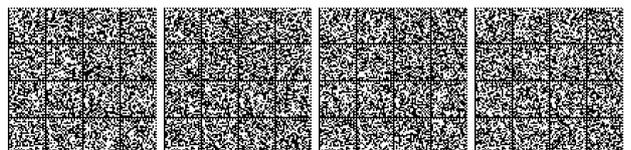
Il delitto previsto dall'art. 74, D.P.R. n. 309 del 1990, infatti, non è necessariamente connotato da un forte radicamento nel territorio dell'associazione, da fitti collegamenti personali e da una particolare forza intimidatrice. Difettano, soprattutto, le peculiarità "storiche e sociologiche", prima ancora che giuridiche, dell'associazione mafiosa, consistenti nell'adesione degli associati, senza possibilità di recesso, ad un sistema illegale parallelo a quello dello Stato, consolidato nel tempo e preesistente, nella sua struttura essenziale, rispetto ai singoli fenomeni associativi: sistema che, attraverso attività criminose che coinvolgono i più diversi settori della vita pubblica e privata, mira ad interferire con le istituzioni per assicurarsi "potere e stabilità". Caratteristiche, queste, che rendono possibile enucleare una regola di esperienza in base alla quale, per chi aderisce ad un'associazione mafiosa, è ragionevole presumere in via assoluta che ricorrono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza tali da escludere l'applicabilità del citato art. 89.

Analoga generalizzazione, per converso, è impraticabile in rapporto al delitto previsto dall'art. 74, D.P.R. n. 309 del 1990, il cui paradigma copre situazioni, come detto, che incidono in misura sensibilmente differenziata sul bene protetto dell'ordine pubblico e che, sotto il profilo cautelare, possono essere fronteggiate anche con misure diverse da quella carceraria, come quella prevista dal gravato art. 89, sempre laddove siano acquisiti elementi specifici in relazione al caso concreto, dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

La norma censurata, ma soprattutto la menzionata presunzione assoluta imposta dal legislatore con riferimento al delitto che interessa, non può trovare fondamento neanche nella natura dei reati-scopo dell'associazione e nella tutela particolarmente rigorosa accordata dal legislatore al bene della salute pubblica nei confronti del fenomeno dello spaccio di stupefacenti.

Del resto, come già rimarcato da plurime sentenze della Corte Costituzionale tra cui, nn. 265/10 e 231/11), la gravità astratta del reato, desunta dalla misura della pena o dalla natura dell'interesse tutelato, non può legittimare, una preclusione alla verifica giudiziale del grado delle esigenze cautelari (se eccezionalmente rilevanti o meno) e l'individuazione di misura idonea a fronteggiarle, rilevando solo ai fini della commisurazione della sanzione penale.

4. Va infine ribadito - rispetto a quanto già detto riguardo all'ambito di operatività della norma in esame - che, salvo a voler dare una lettura pleonastica dell'art. 89 D.P.R. n. 309/90, non rileva ai fini della presente questione di costituzionalità se al tossicodipendente o l'alcolodipendente, cautelato per il reato di associazione finalizzata al narcotraffico, possano, in via astratta, essere applicate anche le normative di cui agli artt. 275 e 299 c.p.p. laddove consentono la sostituzione della misura inframuraria con quella domiciliare (anche presso una comunità terapeutica) in caso di attenuazione delle esigenze cautelari (dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 231/11) o di incompatibilità carceraria, dal momento che è proprio allorquando non vi siano tali presupposti per disporre detta sostituzione - come nel caso di specie - che si rileva una discriminazione tra chi può usufruire del trattamento privilegiato previsto del più volte citato art. 89 e chi invece non può accedervi in forza di una presunzione assoluta ed insuperabile, nonostante risulti che nel caso concreto non ricorrono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.



Del resto, *mutatis mutandis*, le stesse ragioni sinora enunciate hanno fondato la sentenza della Consulta n. 231 del 22 luglio 2011 che ha censurato l'impossibilità di superare in via probatoria una presunzione assoluta sul "grado" delle esigenze cautelari stabilita dal legislatore proprio per il reato associativo in questione viste le differenti modalità con cui tale delitto può in concreto realizzarsi.

Al riguardo, ritenere una normativa "sfavorevole" quale quella di cui all'art. 275, comma 3, c.p.p., che impone la custodia carceraria, e, in quanto tale (sfavorevole), ritenere costituzionalmente illegittima la sua applicabilità in via presuntiva e assoluta per reati solo astrattamente gravi e di particolare allarme sociale (l'unica ipotesi residuale di applicazione di tale presunzione assoluta è infatti quella di cui all'art. 416-bis c.p.)- e altra normativa viceversa "favorevole" -quale quella di cui all'art. 89, comma 4, D.P.R. del 9 ottobre 1990, n. 309, che consente al detenuto bisognevole di seguire un programma terapeutico in comunità, e, in quanto tale (favorevole), ritenere invece costituzionalmente legittima la sua non applicabilità in via presuntiva e assoluta per reati solo astrattamente gravi e di particolare allarme sociale-, i cui concetti opposti appaiono a dire il vero due facce della stessa mq. -posto che la previsione della mancata applicabilità di una normativa "favorevole" a soggetto, per il quale in concreto non sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, risulta discriminatoria e di fatto irragionevolmente "sfavorevole"- non appare ragione sufficiente per riconoscere in capo al legislatore una discrezionalità che in violazione dell'art. 3. Cost. finisce con l'escludere da un regime cautelare di favore (o «privilegiato» individui che in concreto abbiano la medesima - o addirittura meno significativa pericolosità soggettiva di altri che a detto regime invece possono accedere.

5. Per tutte le suesposte argomentazioni, ritiene l'adito giudice che la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, D.P.R. del 9 ottobre 1990, n. 309, in riferimento agli artt. 3 e 32 della Costituzione, nella parte in cui -nel prevedere che le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dello stesso articolo non si applicano quando si procede per il delitto di cui all'art. 74, D.P.R. n. 309/90, per come richiamato dall'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 non fa salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, oltre che rilevante ai fini della decisione dell'interposta istanza, non sia manifestamente infondata e che, pertanto, vada sollevata e proposta romanzi la Corte costituzionale; dovendosi, per l'effetto, sospendere il presente procedimento per pregiudizialità costituzionale sino alla decisione del Giudice delle Leggi sulla questione medesima, ordinare la trasmissione degli atti alla stessa Corte costituzionale, nonché disporre, a cura dell'ufficio di cancelleria, la notificazione del presente provvedimento al Pubblico Ministero, all'Indagato, ai Difensori, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

Solleva e propone d'ufficio la rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, D.P.R. del 9 ottobre 1990, n. 309, in riferimento agli artt. 3 e 32 della Costituzione, nella parte in cui - nel prevedere che le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dello stesso articolo non si applicano quando si procede per il delitto di cui all'art. 74, D.P.R. 309/90, per come richiamato dall'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 - non fa salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

Sospende, per l'effetto, il presente procedimento per pregiudizialità costituzionale sino alla decisione del Giudice delle Leggi sulla questione sollevata e proposta.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con sede presso il palazzo della Consulta in Roma.

Dispone la notificazione del presente provvedimento al. Pubblico Ministero, all'Indagato, ai Difensori, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Manda alla Cancelleria per l'esecuzione di tali adempimenti e di ogni altro di competenza.

Catanzaro, 10 giugno 2014.

Il Giudice: PERRI



N. 244

*Ordinanza dell'11 gennaio 2014 del G.I.P. del Tribunale di Catanzaro
nel procedimento penale a carico di P.V.*

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in relazione al delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen., con riferimento ai casi di concorso esterno in associazione di tipo mafioso, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Ingiustificata parificazione della posizione del partecipe alla associazione mafiosa con quella del concorrente esterno - Irragionevole assoggettamento a un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati - Contrasto con i principi di inviolabilità della libertà personale e di non colpevolezza sino alla sentenza di condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13 e 27.

TRIBUNALE DI CATANZARO

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il G.I.P. dott. Pietro Scuteri nel procedimento sopra rubricato a carico, tra gli altri, di P. V., nato a ..., attualmente detenuto presso la casa circondariale di Vibo Valentia, difeso dall'avv. Paolo Mascaro del foro di Lamezia Terme, imputato del delitto p. e p. dall'art. 110, 416-bis del c.p. «perché assumeva il ruolo di concorrente esterno della struttura organizzativa dell'associazione criminale di stampo mafioso denominata cosca G. di N. L. T.» (capo 7 dell'ordinanza di custodia cautelare del 15 luglio 2013);

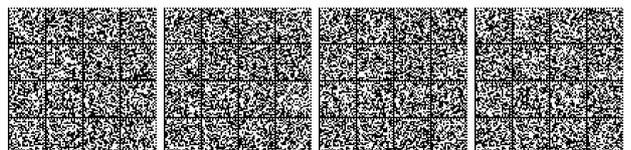
Rilevato che con istanza ex art. 299 c.p.p., depositata in data 8 gennaio 2014, la difesa dell'imputato ha chiesto la sostituzione della massima misura cautelare di rigore con quella degli arresti domiciliari;

Acquisito il parere favorevole del P.M. in data 9 gennaio 2014;

Rilevato che il titolo del reato per il quale l'istante è cautelato, seppur concretamente configurato nelle forme del c.d. «concorso esterno» ex artt. 110, 416-bis del c.p., ai sensi dell'art. 275 comma 3 del c.p.p. non consente l'applicazione di misura diversa rispetto alla custodia cautelare in carcere;

Ritenuto che, nel caso di specie, in cui, peraltro, l'istante chiede esclusivamente la sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari, la presunzione legislativa di sussistenza delle esigenze cautelari non può ritenersi superata con riferimento all'art. 274, lett. c) c.p.p. essendo, a parere dello scrivente, ancora attuali le esigenze cautelari di cui all'art. 274 c.p.p. (come ravvisate in sede di applicazione della misura cautelare) le quali possono essere correttamente dedotte: 1) dalle modalità dei fatti e dalla personalità dell'agente che in esse si manifesta, con particolare riferimento al reato di cui all'art. 416-bis c.p. (elemento di per sé idoneo a determinare un apprezzamento parimenti utile per ritenere la sussistenza del concreto pericolo di reiterazione di reati della stessa specie, alla luce delle modalità del fatto); 2) dalla condotta criminosa sintomatica di uno stile di vita che di per sé impone una prognosi infausta concretante le esigenze di prevenzione;

Ritenuto altresì che nel caso in esame si evidenzia, con particolare rilevanza, la illegittimità costituzionale della norma citata (art. 275 comma 3 c.p.p.) con riferimento non alla presunzione di sussistenza delle esigenze cautelari, bensì al divieto di applicazione di diverse misure che possano garantire le esigenze;



OSSERVA E RILEVA

1. Non appare manifestamente infondata — con riferimento agli artt. 3, 13 e 27 della Costituzione — la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 275 del codice di procedura penale nella parte in cui esclude al terzo comma la facoltà per il giudice di applicare, con riferimento alle ipotesi di cui agli artt. 110 e 416-*bis* c.p. qualificabili quali «concorso esterno» in associazione per delinquere di stampo mafioso, una misura cautelare meno afflittiva della custodia in carcere, apparendo irragionevole impedire in linea generale — sia pure per un reato grave quale la fattispecie di «concorso esterno» ma che in concreto può assumere diverse connotazioni e gradazioni —, che il giudice possa valutare il caso di merito e applicare, ove adeguata a tutelare le sussistenti esigenze cautelari, una misura diversa da quella di massimo rigore.

In particolare ritiene lo scrivente che trattasi di questione — oltre che rilevante nel caso di specie essendo stata avanzata ex art. 299 c.p.p. istanza di sostituzione della misura cautelare carceraria con quella degli arresti domiciliari da indagato in custodia cautelare per il reato di cui artt. 110 e 416-*bis* c.p. in quanto gravemente indiziato di concorso esterno nella associazione per delinquere di stampo mafioso — non manifestamente infondata, avuto riguardo, in particolare: 1) all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in relazione alla portata della presunzione di cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., essendo intervenute plurime pronunce di declaratoria di parziale incostituzionalità di tale norma; 2) in relazione alla concreta fattispecie in contestazione e ciò in considerazione della intrinseca differenza della posizione del partecipe all'associazione per delinquere di stampo mafioso (art. 416-*bis* c.p.) rispetto a quella del c.d. «concorrente esterno» (artt. 110 e 416-*bis* c.p.).

2. Quanto al primo profilo occorre rilevare, innanzitutto, come peraltro puntualmente evidenziato nella ordinanza delle Sezioni Unite n. 34473 del 2012, che con una pluralità di interventi, susseguentisi in un arco temporale assai contenuto, la Corte costituzionale ha recentemente ridisegnato i confini della presunzione in materia cautelare di cui all'art. 275 c.p.p., il cui ambito applicativo era stato ampliato, ben oltre il settore della criminalità mafiosa, al decreto-legge n. 11 del 2009, convertito, con modifiche, con legge n. 38 del 2009.

In primis con la sentenza n. 265 del 2010 è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui ha esteso la presunzione di adeguatezza della custodia carceraria, senza possibilità di apprezzare in concreto l'adeguatezza di altra e meno afflittiva misura, nei procedimenti per i reati di cui all'art. 609-*bis* comma 1 e 609-*quater* c.p..

Nello specifico i giudici della Corte costituzionale dopo aver ricordato che nel criterio di adeguatezza trova espressione il principio del «minore sacrificio necessario» e che il ricorso alla custodia carceraria deve essere residuale ed eccezionale (*extrema ratio*), hanno chiarito come tratto saliente del sistema cautelare sia proprio l'assenza di automatismi e presunzioni.

Rispetto a tale regola generale, la deroga costituita dalle presunzioni di sussistenza delle esigenze cautelari e di adeguatezza della misura carceraria per i delitti di mafia in senso stretto, ha superato il vaglio della Corte costituzionale e della Corte Europea dei diritti dell'uomo, avendo entrambe le Corti valorizzato le peculiarità di tali delitti, la cui connotazione strutturale astratta, come reati associativi e dunque permanenti, rende ragionevoli le presunzioni, e specificamente quella di adeguatezza della custodia carceraria, misura ritenuta maggiormente idonea per soddisfare l'esigenza di neutralizzazione del *periculum libertatis* «connesso al verosimile protrarsi dei contatti tra imputato e associazione».

La Corte costituzionale, quindi, con la decisione in argomento, ha tratto la conclusione dell'impossibilità di estendere una *ratio* siffatta, calibrata sui delitti di mafia in senso stretto, ad ambiti criminosi per i quali vale una regola di esperienza diversa, ossia che essi possono proporre esigenze cautelari suscettibili di essere soddisfatte con misure alternative alla custodia in carcere. Si tratta di delitti che, per quanto odiosi, sono spesso meramente individuali e tali da non postulare esigenze affrontabili rigidamente con la massima misura.

Con argomentazioni del tutto simili, il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 164 del 2011, ha successivamente dichiarato la incostituzionalità dell'art. 275, comma 3 c.p.p., nella parte in cui non consente di apprezzare, nei procedimenti per il delitto di cui all'art. 575 c.p., l'esistenza di elementi specifici dai quali in concreto risulti che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con misure meno gravose della custodia in carcere. Nonostante la gravità del reato — ha osservato la Corte — il delitto di omicidio non implica e non presuppone necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità, perché può essere, e sovente è, un fatto meramente individuale.

Il Giudice delle leggi con la sentenza n. 331 del 2010 ha poi fatto venir meno la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia carceraria anche in riferimento ai delitti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di cui all'art. 12, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998.



Sulla scia di queste pronunce è intervenuta ancora la Corte costituzionale con la sentenza n. 231 del 2011 con la quale è stata dichiarata la illegittimità dell'art. 275, comma 3, del codice di rito, nella parte concernente — il riferimento ai procedimenti per il delitto di cui all'art. 74 D.P.R. n. 309 del 1990.

Anche per tale delitto la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia carceraria è stata considerata non rispondente a un dato di esperienza generalizzato, ricollegabile alla struttura stessa e alle connotazioni criminologiche della figura criminosa, pur se essa presuppone uno stabile vincolo di appartenenza a un sodalizio criminoso.

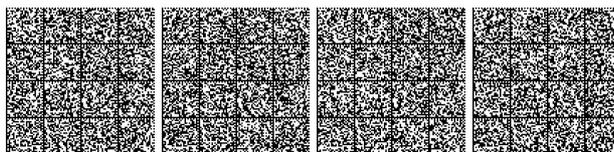
Con tale sentenza è stato precisato che il delitto di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope si concretizza in una forma speciale del delitto di associazione per delinquere, qualificata unicamente dalla natura dei reati-fine, che non postula necessariamente la creazione di una struttura complessa e gerarchicamente ordinata, essendo sufficiente una qualunque organizzazione, anche rudimentale, di attività personali e di mezzi economici, benché semplici ed elementari. Detta figura criminosa, ha osservato ancora la Corte costituzionale, «si presta, pertanto, a qualificare penalmente fatti e situazioni in concreto i più diversi ed eterogenei: da un sodalizio transnazionale, forte di una articolata organizzazione, di ingenti risorse finanziarie e rigidamente strutturato, al piccolo gruppo, talora persino ristretto ad un ambito familiare operante in un'area limitata e con i più modesti e semplici mezzi», per cui «non è possibile enucleare una regola di esperienza, ricollegabile ragionevolmente a tutte le connotazioni criminologiche del fenomeno, secondo cui la custodia carceraria sarebbe l'unico strumento idoneo a fronteggiare le esigenze cautelari» atteso che «in un significativo numero di casi, al contrario, queste ultime potrebbero trovare risposta in misure diverse e meno afflittive, che valgano comunque ad assicurare la separazione dell'indiziato dal contesto delinquenziale e ad impedire la reiterazione del recito».

Sulla falsariga della pronuncia da ultimo citata, con la sentenza n. 110 del 2012, la Corte costituzionale, è intervenuta ancora una volta con una ulteriore (parziale) declaratoria di incostituzionalità dell'art. 275, comma 3 c.p.p., con specifico riferimento alla fattispecie di cui all'art. 416 cod. pen. realizzata allo scopo di commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 dello stesso codice, facendo così venir meno la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia in carcere per tale reato associativo.

Nel riprendere le argomentazioni delle precedenti pronunce, la Corte ha significativamente precisato che per la fattispecie presa in esame può dirsi che mancano quelle connotazioni normative (forza intimidatrice del vincolo associativo e condizione di assoggettamento ed omertà) proprie dell'associazione di tipo mafioso e in grado di fornire una congrua base statistica alla presunzione assoluta di adeguatezza.

Da ultimo con la sentenza n. 57 del 2013 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, nella parte in cui — nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Nel corpo della motivazione, i giudici delle leggi, dopo aver ribadito che «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*» — ampliando ulteriormente il novero delle fattispecie rispetto alle quali la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere risulta priva di un fondamento giustificativo costituzionalmente valido fino a ricomprendere anche «fattispecie collocate in un contesto mafioso» quali quelle aggravate dall'art. 7 legge n. 203/91 — ha statuito che il «semplice impiego del cosiddetto “metodo mafioso” o la finalizzazione della condotta criminosa all'agevolazione di un'associazione mafiosa non sono necessariamente equiparabili, ai fini della presunzione in questione, alla partecipazione all'associazione, ed è a questa partecipazione che è collegato il dato empirico, ripetutamente constatato, della inidoneità del processo, e delle stesse misure cautelari, a recidere, il vincolo associativo e a far venir meno la connessa attività collaborativa, sicché, una volta riconosciuta la perdurante pericolosità dell'indagato o dell'imputato del delitto previsto dall'art. 416-bis cod. pen., è legittimo presumere che solo la custodia in carcere sia idonea a contrastarla efficacemente».



In particolare appare significativo ai fini della questione oggetto della presente ordinanza il dato che nella sentenza citata la Corte costituzionale, anche attraverso il richiamo alla propria precedente decisione n. 450 del 1995, evidenzia come la *ratio* della presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere per l'associazione di tipo mafioso si basa sulla constatazione che «dalla struttura stessa della fattispecie e dalle sue connotazioni criminologiche — connesse alla circostanza che l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice — deriva, nella generalità dei casi concreti ad essa riferibili e secondo una regola di esperienza sufficientemente condivisa, una esigenza cautelare alla cui soddisfazione sarebbe adeguata solo la custodia in carcere».

3. Ciò posto, secondo lo scrivente, le ragioni che sostengono il giudizio di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità in esame, si sostanziano, oltre che negli argomenti, appena richiamati, che la stessa giurisprudenza costituzionale ha nel tempo utilizzato per eliminare la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per alcuni tipi di reato (da ultimo per i delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991), soprattutto nel rilievo che anche le ipotesi di «concorso esterno in associazione mafiosa» ex artt. 110 e 416-*bis* c.p. potrebbero in concreto, per le loro caratteristiche e per le intrinseche differenze che tale figura assume rispetto a quella del partecipe concorrente, non postulare necessariamente esigenze cautelari affrontabili esclusivamente con la custodia in carcere.

Onde chiarire il fondamento di tale asserzione, appare opportuno ricordare, in generale, quelli che sono gli elementi che caratterizzano, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, sia la condotta di partecipazione di cui all'art. 416-*bis* c.p. sia quella del c.d. «concorso esterno» nel reato di cui agli artt. 110 e 416-*bis* c.p.

A partire dal notissimo pronunciamento della Corte di Cassazione a Sezioni Unite (c.d. sentenza MANNINO) la giurisprudenza di legittimità e di merito è oramai concorde nell'affermare che è partecipe colui che, «risultando inserito stabilmente ed organicamente nella struttura organizzativa dell'associazione, non solo è, ma fa parte della (meglio ancora prende parte) alla stessa, locuzione questa da intendersi non in senso statico, come mera acquisizione di uno status, bensì in senso dinamico e funzionale, con riferimento all'effettivo ruolo in cui si è immessi e ai compiti che si è chiamati a svolgere perché l'associazione raggiunga i suoi scopi, restando a disposizione per le attività organizzate dalla medesima».

Siffatta configurazione della condotta partecipativa trova piena conferma nella giurisprudenza più recente secondo la quale «la condotta di partecipazione ad una associazione mafiosa è riferibile a colui che si trova in un rapporto di stabile e organica compenetrazione con il tessuto organizzativo del sodalizio tale da implicare più che uno status di appartenenza un ruolo dinamico e funzionale in esplicitazione del quale l'interessato prende parte al fenomeno associativo rimanendo a disposizione dell'ente per il perseguimento dei suoi fini criminali» (Cassazione penale sezione V sentenza 24 gennaio 2013 n. 3823).

Sul piano della prova della sussistenza della condotta di partecipazione, i Supremi Giudici, sin dalla sentenza Mannino, hanno precisato che rilevano a tal fine «tutti gli indicatori fattuali dai quali, sulla base di attendibili regole di esperienza attinenti propriamente al fenomeno della criminalità di stampo mafioso, possa logicamente inferirsi il nucleo essenziale della condotta partecipativa e cioè la stabile compenetrazione del soggetto nel tessuto organizzativo del sodalizio. Deve dunque trattarsi di indizi gravi e precisi (tra i quali le prassi giurisprudenziali hanno individuato, ad esempio, i comportamenti tenuti nelle pregresse fasi di osservazione e prova, l'affiliazione rituale, l'investitura della qualifica di uomo di onore, la commissione di delitti scopo, oltre a molteplici, variegati, e però significativi *factia concludentia*) dai quali sia lecito dedurre, senza alcun automatismo probatorio, la sicura dimostrazione della costante permanenza del vincolo nonché della durata e sempre utilizzabile messa a disposizione della persona per ogni attività del sodalizio criminoso, con puntuale riferimento peraltro allo specifico periodo temporale considerato nella imputazione».

Così delineati i confini della condotta partecipativa, la distinzione fra la figura dell'*intra-neus* e quella del «concorrente esterno» appare, in astratto, agevolmente tracciabile.

Al proposito sempre i Supremi Giudici di legittimità hanno precisato che il concorso esterno (sanzionato a norma del combinato disposto degli artt. 110, 416-*bis* c.p.) sussiste in capo alla persona che, priva dell'*affectio societatis* (ossia della consapevolezza del soggetto di inserirsi in una associazione vietata condividendo lo scopo del raggiungimento dei fini della stessa: *ex plurimis* Cass. 679/ 1991 RV 186683, Cass. 4805/ 1992 RV 192648; Cass. 32904/2004 RV 229488) e non inserita nella struttura organizzativa del sodalizio, fornisca un contributo concreto, specifico, consapevole e volontario, a carattere indifferentemente occasionale e continuativo, purché detto contributo abbia un'effettiva rilevanza causale ai fini della conservazione e del rafforzamento dell'associazione e l'agente se ne rappresenti, nella forma del dolo diretto, l'utilità per la realizzazione anche parziale del programma criminoso.



Nella sentenza c.d. Mannino si è anche puntualizzato che la prova del concorso esterno nel reato associativo deve avere ad oggetto gli elementi costitutivi della fattispecie delittuosa, con la conseguenza che esulano dall'ipotesi in esame situazioni quali la «contiguità compiacente», o la «vicinanza» o la «disponibilità» nei riguardi del sodalizio o di suoi esponenti, anche di spicco, quando non siano accompagnate da positive attività che, in base ad una verifica ex post, abbiano fornito uno o più contributi suscettibili di produrre un oggettivo apporto di rafforzamento o di consolidamento dell'associazione o quanto meno di un suo particolare settore.

Non è sufficiente, quindi, neppure ai fini del concorso esterno, la mera disponibilità a fornire il contributo richiesto dall'associazione, ma occorre l'effettività di tale contributo, cioè l'attivazione del soggetto nel senso indicatogli dal sodalizio criminoso: SSUU 22327/ 2003 Carnevale- Cass 24469/2009 RV 244382 che ha confermato che «in tema di associazione di tipo mafioso la mera frequentazione di soggetti affiliati al sodalizio criminale per motivi di parentela, amicizia o rapporti di affari ovvero la presenza di occasionali o sporadici contatti in occasione di eventi pubblici e in contesti territoriali ristretti non costituiscono elementi di per sé sintomatici dell'appartenenza mafiosa ma possono essere utilizzati come riscontri da valutare ai sensi dell'art. 192 c.p.p. comma 3 quando risultino qualificati da abituale o significativa reiterazione e connotati dal necessario carattere individualizzante».

In conclusione può, quindi, affermarsi che la differenza fra «*intraneus*» e quella dell'«*extraneus* concorrente esterno» consiste:

sotto il profilo oggettivo nel fatto che il concorrente esterno, benché fornisca un contributo che abbia rilevanza causale ai fini della conservazione o del rafforzamento dell'associazione, non sia inserito nella struttura criminale,

sotto il profilo soggettivo nel fatto che il concorrente esterno — differentemente da quello interno il cui dolo consiste nella coscienza e volontà di partecipare attivamente alla realizzazione dell'accordo e quindi del programma delittuoso in modo stabile e permanente — sia privo dell' *affectio societatis*.

Al fine, allora di fornire ulteriori, chiari elementi di distinzione, appare opportuno ricordare che l'art. 416-*bis* c.p., incriminando «chiunque partecipi all'associazione», indipendentemente dalle modalità attraverso le quali il reo sia entrato a fare parte dell'organizzazione, è un reato «a forma libera», che cioè volutamente non tipizza le modalità di manifestazione della condotta associativa. Da ciò discende che l'ingresso nell'associazione non sempre avviene in conseguenza di atti formali o cerimonie sacramentali, anzi la mancanza di tali riti non esclude che un soggetto possa, di fatto, contribuire con il suo comportamento ai fini dell'associazione, attraverso l'esplicazione, perdurante nel tempo; di uno specifico ruolo, dinamico e funzionale, da cui derivi un costante, effettivo e concreto apporto — di qualsiasi forma e contenuto — destinato alla conservazione o al rafforzamento del gruppo.

Proprio per tale ragione la Suprema Corte, da tempo, ha chiarito che la prova dell'appartenenza, come *intraneus* al sodalizio criminoso, può essere data anche attraverso significativi «*facta concludentia*» ove questi siano idonei, senza alcun automatismo probatorio, a fornire la sicura dimostrazione della costante permanenza del vincolo.

Da quanto detto consegue, allora, che la condotta del partecipe può assumere forme e contributi diversi e variabili proprio perché, per raggiungere i fini propri dell'associazione, occorrono diverse competenze e diverse mansioni, ognuna delle quali è suscettibile di contribuire, in modo sinergico, al raggiungimento del fine comune.

Del pari, anche la condotta dell'*extraneus* all'associazione/concorrente esterno può assumere connotati, forme e contributi diversi traducendosi in concreto in una svariata astratta possibile pluralità di condotte potenzialmente differenti non solo quanto ai contenuti quanto anche rispetto all'intensità ed alla durata del contributo causale offerto.

Alla stregua dei principi appena esposti, appare, quindi, evidente che essendo ontologicamente differente la posizione del partecipe rispetto a quella del concorrente esterno — soggetto non aderente in maniera permanente ad un sodalizio criminoso ed il cui contributo al sodalizio può (come spesso accade) essere anche temporalmente assai circoscritto se non addirittura occasionale — la scelta di equiparare sotto il profilo del trattamento cautelare situazioni tra loro eterogenee e suscettibili di proporre, in un numero non marginale di casi, esigenze cautelari adeguatamente fronteggiabili con misure diverse e meno afflittive di quella carceraria, risulta costituzionalmente non orientata.

In altre parole, proprio la circostanza che in concreto il contributo offerto all'associazione di stampo mafioso dal concorrente eventuale esterno ex artt. 110 e 416-*bis* c.p. — soggetto privo di *affectio societatis* ed il cui rapporto con l'associazione è non connotato da stabilità — può assumere i contenuti più vari e tradursi in concreto in condotte che, per quanto gravi ed odiose, siano tali da presentare disvalore ed intrinseca pericolosità differente, rende la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia carceraria non rispondente a un dato di esperienza generalizzato, ricollegabile alla struttura stessa e alle connotazioni criminologiche della figura criminosa.



Alla luce di tali considerazioni deve, pertanto, concludersi che la norma censurata (art. 275 comma 3 c. p.p.) è in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, per l'ingiustificata parificazione di figure criminose (il partecipe ed il concorrente esterno) che pur riconducibili entrambe al paradigma dell'art. 416-bis c.p. risultano oggettivamente differenti tra loro, senza che vi siano fondate ragioni per impedire la piena individualizzazione della coercizione cautelare.

Difatti, in un numero tutt'altro che marginale di casi, le esigenze cautelari per l'indagato di concorso esterno in associazione mafiosa ex artt. 110 e 416-bis c.p. sono suscettibili di trovare idonea risposta anche in misure diverse da quella carceraria, *in primis* quella degli arresti domiciliari, misura coercitiva custodiale, limitativa della libertà di movimento dell'indagato e idonea ad impedire i collegamenti dell'indagato stesso con i contesti di criminalità cui risulta essere contiguo.

La medesima disposizione si pone, altresì, in contrasto con il principio di inviolabilità della libertà personale, sancito dall'art. 13, primo comma, Costituzionale, imponendo il massimo sacrificio di tale bene primario all'esito di un giudizio di bilanciamento non corretto, in quanto non del principio di ragionevolezza.

Essa lede, infine, la presunzione di non colpevolezza, prevista dall'art. 27, secondo comma, della Costituzione, affidando al regime cautelare funzioni proprie della pena, la cui applicazione presuppone invece un giudizio definitivo di responsabilità.

Ciò che vulnera i parametri costituzionali richiamati non è la presunzione in sé, ma il suo carattere assoluto, che implica una indiscriminata e totale negazione di rilevanza al principio del «minore sacrificio necessario».

La previsione, invece, di una presunzione solo relativa di adeguatezza della custodia carceraria — atta a realizzare una semplificazione del procedimento probatorio, suggerita da aspetti ricorrenti del fenomeno criminoso considerato, ma comunque superabile da elementi di segno contrario — non eccede i limiti di compatibilità costituzionale, rimanendo per tale verso non censurabile l'apprezzamento legislativo circa la ordinaria configurabilità di esigenze cautelari nel grado più intenso.

Per tutte le suseposte argomentazioni, ritiene lo scrivente che la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 comma 3 c.p.p. — in riferimento agli artt. 3, 13 e 27 della Costituzione, nella parte in cui nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, non fa salva, con riferimento ai casi di «concorso esterno» in associazione mafiosa ex artt. 110 e 416-bis del codice penale, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure — oltre che rilevante ai fini della decisione dell'interposta istanza, non sia manifestamente infondata e che, pertanto, vada sollevata e proposta innanzi la Corte costituzionale; dovendosi, per l'effetto, sospendere il presente procedimento per pregiudizialità costituzionale sino alla decisione del Giudice delle Leggi sulla questione medesima, ordinare la trasmissione degli atti alla stessa Corte costituzionale, nonché porre, a cura dell'ufficio di cancelleria, la notificazione del presente provvedimento al Pubblico Ministero, all'Imputato, al Difensore, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

Solleva e propone d'ufficio la rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 comma 3 c.p.p. — in riferimento agli artt. 3, 13, 27 e 32 della Costituzione — nella parte in cui nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, non fa salva, con riferimento ai casi di «concorso esterno» in associazione mafiosa ex artt. 110 e 416-bis del codice penale, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Sospende, per l'effetto, il presente procedimento per pregiudizialità costituzionale sino alla decisione del Giudice delle Leggi sulla questione sollevata e proposta.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con sede presso il palazzo della Consulta in Roma.



Dispone la notificazione del presente provvedimento al Pubblico Ministero, all'Imputato, al Difensore, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Manda alla Cancelleria per l'esecuzione di tali adempimenti e di ogni altro di competenza.

Così deciso in Catanzaro il 10 gennaio 2014.

Il G.I.P.: SCUTERI

14C00353

N. 245

Ordinanza del 24 giugno 2014 del G.I.P. del Tribunale di Catanzaro nel procedimento penale a carico di G. M.

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Mancata previsione del divieto della custodia cautelare in carcere nel caso di imputata (nella specie, del delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen.) madre di un figlio minore totalmente o gravemente invalido, con lei convivente e che, per le difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della sua età, necessita della costante presenza della madre - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto alla madre di prole di età inferiore ad anni sei in analoga situazione - Lesione del diritto alla salute del minore disabile.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 32.

TRIBUNALE DI CATANZARO

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il G.I.P., dott. Pietro Scuteri nel procedimento sopra rubricato a carico, tra gli altri, di G. M., nata a ///, attualmente detenuta presso la casa circondariale di Reggio Calabria, difesa dall'avv. Lucio Canzoniere del foro di Lamezia Terme, imputata del delitto p. e p. dall'art. 416-bis del c.p. (capo 1 dell'ordinanza di custodia cautelare dell'8 maggio 2014, emessa nell'ambito del procedimento penale in epigrafe indicato convenzionalmente denominato «C. »).

Rilevato che con istanza ex art. 299 c.p.p., depositata in data 6 giugno 2014, la difesa dell'indagata ha chiesto la revoca della massima misura cautelare di rigore o in subordine la sostituzione con quella degli arresti domiciliari.

Rilevato che a fondamento dell'istanza, corredata da documentazione (segnatamente: lettera di dimissione del Policlinico San Donato Milanese, centro di cardiologia pediatrica del 19 maggio 2014 relativa alla figlia R. F. — certificato di stato di famiglia; copia del certificato di pensione INPS relativo alla figlia R. F. — decreto di computo di custodia cautelare e delle pene espiate per altro reato relativo al marito R. G.), l'istante deduce che la figlia dell'indagata, R. F. è soggetto invalido bisognoso di assistenza materna e che il prossimo 17 luglio 2014 la minore dovrà essere sottoposta ad intervento cardiocirurgico.

Acquisito l'articolato parere del P.M. in data 6 giugno 2014.

Acquisita la documentazione integrativa depositata dalla difesa in data 20 giugno 2014 in ottemperanza all'ordinanza interlocutoria del 9 giugno 2014.

Rilevato che il titolo del reato per il quale l'istante è cautelata, articoli 110, 416-bis del c.p., ai sensi dell'art. 275, comma 3 del c.p.p. non consente l'applicazione di misura diversa rispetto alla custodia cautelata in carcere.

Rilevato che il titolo del reato per il quale l'istante è cautelata, articoli 110, 416-bis del c.p., ai sensi dell'art. 275, comma 3 del c.p.p. non consente l'applicazione di misura diversa rispetto alla custodia cautelata in carcere.



Ritenuto che, nel caso di specie, in cui, peraltro, l'istante chiede la revoca o la sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari, la presunzione legislativa di sussistenza delle esigenze cautelari non può ritenersi superata con riferimento all'art. 274, lettera c) c.p.p. essendo, a parere dello scrivente, ancora attuali le esigenze cautelari di cui all'art. 274 c.p.p. (come recentemente ravvisate in sede di applicazione della misura cautelare) le quali possono essere correttamente dedotte:

1) dalle modalità dei fatti e dalla personalità dell'agente che in esse si manifesta, con particolare riferimento al reato di cui all'art. 416-*bis* c.p. (elemento di per sé idoneo a determinare un apprezzamento parimenti utile per ritenere la sussistenza del concreto pericolo di reiterazione di reati della stessa specie, alla luce delle modalità del fatto);

2) dalla condotta criminosa sintomatica di uno stile di vita che di per sé impone una prognosi infausta concretante le esigenze di prevenzione.

Ritenuto altresì che nel caso in esame si evidenzia, con particolare rilevanza, la illegittimità costituzionale della norma citata (art. 275, comma 2 c.p.p.) con riferimento non alla presunzione di sussistenza delle esigenze cautelari, bensì al divieto di applicazione di diverse misure che possano garantire le esigenze.

OSSERVA E RILEVA

1. Non appare manifestamente infondata — con riferimento agli articoli 3 e 32 della Costituzione — la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 4 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che non può essere disposta la custodia cautelare in carcere quando imputata sia madre di un figlio maggiore degli anni sei, con lei convivente, che per le gravi condizioni di salute in cui versa necessita della costante presenza ed assistenza della madre.

In particolare ritiene lo scrivente che trattasi di questione — oltre che non manifestamente infondata per le ragioni che meglio si esporranno *infra* — rilevante nel caso di specie.

In merito si osserva, infatti, che:

1) l'indagata G. M., madre convivente, della misura R. F., di anni sei e mesi nove, è detenuta in regime di custodia cautelare in carcere perché gravemente indiziata del delitto di cui all'art. 416-*bis* c.p.;

2) la minore R. F. è soggetto affetto da gravi patologie sin dalla tenerissima età, in condizione di invalidità, tanto da beneficiare di pensione di invalidità INPS [*cf.* copia del certificato di pensione e lettera di dimissione del Policlinico San Donato Milanese, centro di cardiologia pediatrica del 19 maggio 2014, nonché verbale di verifica di invalidità civile dell'INPS di Lamezia Terme del 5 novembre 2013 nel quale sotto la voce «invalidità accertata» si legge «minore invalido con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della sua età-indennità di frequenza»];

3) R. G. marito della G., nonché padre della minore, è anch'esso ristretto in regime di custodia cautelare in carcere, in espiazione pena, con scadenza 15 aprile 2024 (*cf.* certificazione prodotta dalla difesa).

2. Come detto, G. M. è cautelata per il reato di cui all'art. 416-*bis* c.p., ossia per una fattispecie delittuosa ricompresa tra quelle previste dall'art. 275, comma 3 c.p.p. per le quali, in presenza delle esigenze cautelari di cui all'art. 274 c.p.p., il legislatore ha previsto — in deroga all'ordinario potere discrezionale del giudice di valutare e scegliere quale sia la misura cautelare proporzionata ai fatti concreti ed adeguata a tutelare le esigenze cautelari — una presunzione di adeguatezza della massima misura di rigore.

Tale presunzione — salvo l'essere superata dalla valutazione circa l'assenza di esigenze cautelari — è derogabile solo in ipotesi tassative previste dallo stesso art. 275 c.p.p.

L'art. 275 ai commi 4 e 4-*bis* c.p.p. prevede, infatti, alcune specifiche (tassative) ipotesi in presenza delle quali non può essere disposta la misura della custodia in carcere, se non in caso di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, ed in presenza delle quali può essere applicata una misura cautelare diversa tra cui la misura cautelare detta detenzione domiciliare.

Tali ipotesi sono:

1) quella in cui imputata siano donna incinta o madre di prole di età inferiore a sei anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole;

2) quella in cui imputata sia persona che ha superato l'età di settanta anni;

3) quella in cui imputata è persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria accertate ai sensi dell'art. 286-*bis*, comma 2;



4) quella in cui imputata è persona affetta da altra malattia particolarmente grave, per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione e comunque tali da non consentire adeguate cure in caso di detenzione in carcere.

Con le norme in questione, in sostanza, il legislatore codifica il principio di attenuazione della custodia cautelare in carcere nei confronti di persone le quali si trovino in particolari condizioni soggettive che di per sé scongiurerebbero la restrizione in carcere.

Le quattro ipotesi, seppur differenti nella loro peculiarità l'una dall'altra, presentano un comune denominatore ravvisabile nella necessità di garantire la protezione di «soggetti deboli» peraltro non necessariamente coincidenti con il soggetto destinatario esclusivo della misura cautelare.

In particolare infatti, nel primo caso — a differenza degli altri in cui il soggetto debole è, per lo suo stesse condizioni di salute, il cautelato — il beneficiario mediato della previsione, normativa è il minore infraseienne convivente, per assicurare la tutela del quale il legislatore prescrive il divieto di custodia cautelare in carcere della madre ovvero del padre qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a prestargli assistenza.

Tali ipotesi, corno detto, sono tassative e non suscettibili di interpretazione analogica.

Intervenendo in ordine a tale questione, infatti, la Suprema corte ha chiarito che «in tema di provvedimenti coercitivi, il divieto di disporre la custodia cautelare in carcere, previsto dall'art. 275, comma quarto cod. proc. pen., costituendo norma eccezionale, non è applicabile estensivamente ad altre ipotesi non espressamente contemplate» [cfr. Cass. Sez. 4, sentenza n. 42516 del 16 luglio 2009; si veda anche Cass. Sez. sentenza n. 32400/10 che ha ribadito che «la norma (art. 275, comma 4 c.p.p.) ha carattere eccezionale e ne è preclusa l'applicazione a casi analoghi»].

Tale orientamento interpretativo che impedisce l'interpretazione analogica della norma in oggetto deve ritenersi assolutamente pacifico.

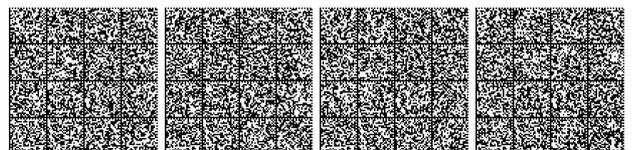
Al fine evidenziare la legittimità di tale orientamento i Giudici supremi hanno, infatti, evidenziato — occupandosi di un caso analogo a quello in oggetto e relativo ad impugnazione avverso un provvedimento con il quale era stata respinta la richiesta di sostituzione della custodia cautelare in carcere con arresti domiciliari, avanzata sul presupposto della necessità, da parte dell'indagato, di assistere un figlio portatore di handicap e perciò bisognevole di cure continue — che «in tema di provvedimenti coercitivi, la “ratio” della limitazione al parere del giudice di scegliere la misura cautelare personale, introdotta dall'art. 5, legge 8 agosto 1995, n. 332, che ha modificato l'art. 275, quarto comma, cod. proc. pen., secondo cui non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo casi eccezionali, quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età inferiore ai tre anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, va individuata nell'avvertita esigenza di garantire ai figli l'assistenza familiare in un momento particolarmente significativo e qualificante della loro formazione fisica e, soprattutto, psichica, qual'è quello fino ai tre anni; con il superamento di tale limite di età può, infatti, considerarsi concluso il primo e più importante ciclo formativo ed aperto uno nuovo, nel quale le esigenze della prole possono essere soddisfatte da un qualsiasi altro congiunto ed, all'occorrenza, dai pubblici istituti a ciò deputati. Non è pertanto consentito interpretare estensivamente la norma fino a ricomprendere nel divieto ivi previsto ulteriori ipotesi, non espressamente contemplate, in cui si deduca la necessità, da parte dell'indagato, di prestare assistenza a familiari diversi da quelli indicati nella disposizione predetta» (cfr. Cass. Sez. 2, sentenza n. 795 del 14 febbraio 1996).

La scelta legislativa di ancorare la possibilità di concedere gli arresti domiciliari, al limite temporale (convenzionale) dei sei anni di età del figlio minore ed al presupposto della convivenza, impedisce, quindi, di fatto, anche un'interpretazione estensiva tale da ricomprendervi il caso di specie, con la conseguenza che, superato tale limite di età, in considerazione del fatto che lo Stato offre (*rectius* dovrebbe offrire) le provvidenze legislative a favore ed a sostegno della genitorialità [anche attraverso il ricorso ad istituti sostitutivi ed economici, quali scuole primarie pubbliche e private convenzionate con il sistema pubblico], non è invocabile l'applicazione della norma in esame anche nell'ipotesi in cui il minore sia, per il suo stato di portatore di handicap totalmente invalidante, incapace di provvedere da solo anche alle più elementari esigenze quotidiane ed anche se, da un punto di vista fisico o mentale (ma non anagrafico) si possa equiparare ad un minore di anni sei.

Tirando le fila di quanto sin qui detto, può, pertanto, affermarsi che, secondo le norme vigenti ed i pacifici orientamenti giurisprudenziali richiamati:

le ipotesi previste dall'art. 275, comma 4 e 4-bis, c.p.p. sono tassative;

le ipotesi suddette non sono suscettibili di interpretazione analogica, in quanto si tratta di una norma che introduce una deroga rispetto alla previsione del terzo comma relativa alla presunzione di adeguatezza della misura cautelare in carcere per i soggetti gravemente indiziati di delitti ivi indicati;



con specifico riferimento alla ipotesi di indagata «madre di prole di età inferiore a sei anni», presupposti per poter disporre l'applicazione della misura detentiva domiciliare sono:

- 1) l'assenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza;
- 2) la convivenza tra l'indagata detenuta e il minore;
- 3) un'età del minore inferiore a sei anni;

non è possibile operare una «interpretazione estensiva» della norma in oggetto in tutti i casi in cui sia superato il limite convenzionale dei sei anni, a prescindere dalle condizioni psicofisiche del minore convivente.

Ciò posto, ritiene lo scrivente che la disciplina appena esposta; in guarito finalizzata alla tutela e protezione di determinate categorie di soggetti «deboli», contrasti con i principi costituzionali di eguaglianza e di ragionevolezza per la previsione di un trattamento difforme in ordine a situazioni familiari analoghe ed equiparabili fra loro, quali sono quelle della madre di un figlio minore degli anni sei e della madre di un figlio disabile e/o affetto da patologia invalidante che lo renda incapace di provvedere da solo anche alle più elementari esigenze, il quale, ancorché maggiore degli anni sei, ha necessità di essere assistito dalla madre allo stesso modo di un bambino di età inferiore, agli anni sei.

Il legislatore, come visto, ha previsto nell'art. 275, comma 4 c.p.p., la possibilità di concedere, in deroga alla presunzione di adeguatezza della misura cautelare della custodia in carcere, l'applicazione della misura cautelare alternativa della detenzione domiciliare alla madre di prole di età inferiore a sei anni, con lei convivente, ponendo quale condizione negativa l'assenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, e indipendentemente dalla presenza di altri familiari idonei a dare assistenza alla prole.

Secondo l'orientamento maggioritario della Suprema Corte di cassazione in *ratio* della limitazione al potere del giudice di scegliere la misura cautelare personale, introdotta dalla legge 8 agosto 1995, n. 332, art. 5, che ha modificato l'art. 275 c.p.p., comma 4 va individuata nell'avvertita esigenza di garantire ai figli l'assistenza familiare in un momento particolarmente significativo e qualificante della loro formazione fisica e, soprattutto, psichica, qual è quello fino ai sei anni; con il superamento di tale limite di età può, infatti, considerarsi concluso il primo e più importante ciclo formativo ed aperto uno nuovo, nel quale le esigenze della prole possono essere soddisfatte da, un qualsiasi altro congiunto e, all'occorrenza, dai pubblici istituti a ciò deputati (*cf.*, tra le tanti, Cass. Sez. 1, sentenza n. 12459 del 3 marzo 2009; Sez. 4, sentenza n. 42679 del 29 aprile 2003; Sez. 2, sentenza n. 795 del 14 febbraio 1996).

Se tale fosse la *ratio* esclusiva della previsione normativa allora sarebbe ragionevole la scelta del legislatore di escludere dalla previsione normativa stessa l'ipotesi della cautelata madre di un figlio ultraseienne totalmente e permanentemente invalido, perché oltre il limite dei sei anni, discrezionalmente fissato dal legislatore nella norma in esame, non vi sarebbe più necessità della presenza della madre, dovendosi considerare già compiuta la fase iniziale dello sviluppo psico-fisico del minore e possibile il ricorso — anche in via esclusiva — a strutture a sostegno della genitorialità.

Tuttavia, ritiene questo giudice che la specifica previsione normativa oggetto di analisi debba essere letta e valutata nel più generale contesto in cui è inserita e, di conseguenza, nella valutazione della *ratio* sottesa alla scelta legislativa non si può prescindere, da un lato dalla finalità di assicurare puramente e semplicemente il ricongiungimento tra madre e figlio incapace e, dall'altro, da quello che è il comune denominatore delle ipotesi previste dai commi 4 e 4-*bis* dell'art. 275 c.p.p., ossia la tutela e protezione di determinate categorie «deboli».

Che tale *ratio* sia comune anche alla previsione in oggetto (indagata madre di prole di età inferiore a tre anni) si desume anche dalla evoluzione normativa delle ipotesi derogatorie previste dall'art. 275, comma 4 c.p.p.

In merito si osserva, infatti, che ad un ampliamento dei casi oggettivi di accessibilità alla detenzione domiciliare in deroga alla presunzione di adeguatezza del comma 3, reso più ampio dalle modifiche apportate dalle leggi n. 332 del 1995 e n. 231 del 1999 [che hanno modificato l'originaria formulazione normativa che prevedeva la possibilità di applicare la misura cautelare degli arresti domiciliari nei casi di persona incinta o che allatta la prole; persona che si trova in condizioni di salute particolarmente gravi: ultra sessanta cinquenni; imputato tossicodipendente o alcolodipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero nell'ambito di una struttura autorizzata quando l'interruzione del programma possa pregiudicare la disintossicazione dell'imputato stesso], ha corrisposto — quanto alla tutela della genitorialità — l'inserimento di un parametro (convenzionale) relativo all'età della prole, sostituendo l'originaria previsione (donna che allatta la prole) con l'attuale previsione ancorata al limite dei sei anni, secondo una tendenza sicuramente alimentata da spirito di favore verso le esigenze di sviluppo e formazione del bambino il cui soddisfacimento potrebbe essere gravemente pregiudicato dall'assenza della figura genitoriale, ma anche alimentata dalla esigenza, da un lato, di assicurare puramente e semplicemente il ricongiungimento tra madre e figlio (infraseienne) incapace e, dall'altro, in una prospettiva ancora più generale, di tutelare un soggetto debole (minore) assolutamente dipendente dalla figura genitoriale non sostituibile e non surrogabile nel compimento anche delle più elementari esigenze di vita (dall'alimentazione personale alla cura dell'igiene).



Proprio al fine di soddisfare entrambe le esigenze del minore l'art. 275, comma 4 c.p.p. prevede perciò la possibilità di applicare — nel novero dei poteri discrezionali del giudice — la misura cautelare della detenzione domiciliare in luogo di quella di massimo rigore, limitandola però all'ipotesi del genitore del minore di età inferiore ad anni sei (limite convenzionale fissato dal legislatore).

Letta ed interpretata in questi termini la norma realizza in nodo ingiustificato e irragionevole un trattamento peggiore nei confronti della indagata madre di figli minori conviventi che, pur essendo di età superiore al limite dei sei anni, siano affetti da handicap invalidanti che gli impediscano di adempiere alle più elementari esigenze di vita, al pari del minore di anni sei.

Come detto, infatti, la norma in questione non prende minimamente in considerazione la condizione del figlio minore gravemente invalido, rispetto alla quale il riferimento all'età non può assumere un rilievo dirimente, in considerazione delle particolari esigenze di natura psico-fisica il cui soddisfacimento si rivela strumentale nel processo rivolto a favorire lo sviluppo della personalità del soggetto.

La salute psico-fisica di questi può essere infatti, e notevolmente, pregiudicata dall'assenza della madre, ristretta in regime cautelare carcerario, e dalla mancanza di cure da parte di questa, non essendo indifferente per il disabile grave, a qualsiasi età, che le cure e l'assistenza siano prestate da persone diverse dal genitore.

In questa prospettiva, la possibilità di concedere la custodia cautelare domiciliare al genitore indagato, convivente con un figlio minore totalmente/gravemente handicappato ovvero affetto da patologia gravemente invalidante, appare funzionale all'impegno della Repubblica, sancito nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che impediscono il pieno sviluppo della personalità oltre che funzionale all'impegno della Repubblica di tutelare, anche nel contesto della famiglia nucleare, la salute, come fondamentale diritto dell'uomo.

Sul punto viene quindi in rilievo:

1) l'esigenza, di favorire la socializzazione del soggetto disabile, presa in particolare considerazione dal legislatore sin dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone portatrici di handicap), che ha predisposto strumenti rivolti ad agevolare il suo pieno inserimento nella famiglia, nella scuola e nel garantire il diritto alla salute del minore disabile consentendo adeguate cure in un contesto protetto, quale è quello familiare.

Alla luce di tali considerazioni a parere di questo Giudice, pertanto, la norma in esame (art. 275, comma 4 c.p.p.) è in contrasto con il principio di ragionevolezza in quanto prevede un sistema rigido che preclude al giudice, ai fini della concessione della misura cautelare della detenzione domiciliare, di valutare l'esistenza delle condizioni necessarie per un'effettiva assistenza psico-fisica da parte della madre indagata nei confronti del figlio minore portatore di handicap accertato come totalmente/gravemente invalidante. Ciò determina un trattamento difforme rispetto a situazioni familiari analoghe ed equiparabili fra loro, quali sono quella della madre di un figlio incapace perché minore degli anni sei e quella della madre di un figlio disabile e incapace di provvedere da solo anche alle sue più elementari esigenze, il quale, a qualsiasi età, ha maggiore e continua necessità di essere assistito dalla madre al pari di un bambino di età inferiore agli anni sei.

Sulla base di tali argomentazioni emerge, pertanto, a parere dello scrivente, l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 4 c.p.p. per violazione degli articoli 3 e 32 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che non può essere disposta la custodia cautelare in carcere quando imputata sia madre di un figlio minore totalmente o gravemente invalido con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della sua età, con lei convivente, che necessiti della costante presenza della madre, prevedendola invece nell'analogia situazione della madre di prole di età inferiore ad anni sei.

Attesa la non manifesta infondatezza e la rilevanza ai fini della decisione dell'interposta istanza, ritiene, pertanto lo scrivente, che vada sollevata e proposta innanzi la Corte costituzionale la rappresentata questione di legittimità costituzionale; dovendosi, per l'effetto, sospendere il presente procedimento per pregiudizialità costituzionale sino alla decisione del Giudice delle leggi sulla questione medesima, ordinare la trasmissione degli atti alla stessa Corte costituzionale, nonché disporre, a cura dell'ufficio di cancelleria, la notificazione del presente provvedimento al pubblico ministero, all'imputato, al difensore, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.



P.Q.M.

Solleva e propone d'ufficio la rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 4 c.p.p., per violazione degli articoli 3 e 32 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che non può essere disposta la custodia cautelare in carcere quando imputata sia madre di un figlio minore totalmente o gravemente invalido, con lei convivente e che, per le difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della sua età, necessiti della costante presenza della madre.

Sospende, per l'effetto, il presente procedimento per pregiudizialità costituzionale sino alla decisione del Giudice delle leggi sulla questione sollevata e proposta.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con sede presso il palazzo della Consulta in Roma.

Dispone la notificazione del presente provvedimento al pubblico ministero, all'imputato, al difensore, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Manda alla cancelleria per l'esecuzione di tali adempimenti e di ogni altro di competenza.

Così deciso in Catanzaro il 24 giugno 2014.

Il G.I.P.: SCUTERI

14C00354

N. 246

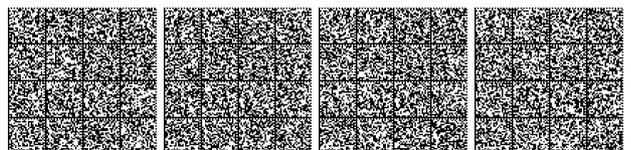
Ordinanza del 10 novembre 2014 della Corte dei conti - sez. regionale di controllo per il Piemonte nel giudizio di parificazione del rendimento della regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2013.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni 2013/2015 - Variazione agli anni 2014/2015 - Variazioni apportate in entrata mediante l'istituzione del capitolo 59300 (UPB DB902) con uno stanziamento di euro 447.693.392,78 e del capitolo 59350 (UPB DB902) con uno stanziamento di euro 803.724.000,00, ed in uscita mediante l'istituzione del capitolo 200/0 (UPB DB09010) con uno stanziamento di euro 447.693.392,78 e del capitolo 156981 (UPB DB20151) con uno stanziamento di euro 803.724.000,00 - Ritenuta natura di anticipazione di cassa delle predette variazioni di bilancio - Conseguente violazione dei principi di copertura finanziaria e di pareggio di bilancio.

- Legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16.
- Costituzione, art. 81, comma quarto (nel testo vigente antecedentemente alla modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1) e 119, comma sesto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Anticipazione di liquidità per far fronte al pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili - Incremento in entrata del capitolo 59300 (UPB DB902) di euro 660.206.607,23 ed in uscita del disavanzo di amministrazione 2012 da ripianare (capitolo 200/0 UPB DB09010) - Incremento in entrata del capitolo 59350 (UPB DB902) di euro 642.979.200,00 ed in uscita istituzione del capitolo 156985 (UPB DB20151) con uno stanziamento di pari importo - Ritenuta natura di anticipazione di cassa delle predette variazioni di bilancio - Conseguente violazione dei principi di copertura finanziaria e di pareggio di bilancio.

- Legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19, artt. 1 e 2, che hanno approvato gli allegati A) e C).
- Costituzione, art. 81, comma quarto (nel testo vigente antecedentemente alla modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1) e 119, comma sesto.



LA CORTE DEI CONTI

(SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE)

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

- dott. Mario Pischedda Presidente f.f.;
- dott. Giuseppe Maria Mezzapesa Consigliere;
- dott.ssa Alessandra Olessina Primo Referendario;
- dott. Massimo Valero Primo Referendario;
- dott. Adriano Gribaudo Primo Referendario;
- dott. Cristiano Baldi Referendario.

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Piemonte, per l'esercizio finanziario 2013.

Visti gli articoli 81, 97, 100, comma 2, 103, comma 2 e 119 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la legge regionale 11 aprile 2001 n. 7, in materia di ordinamento contabile della Regione Piemonte;

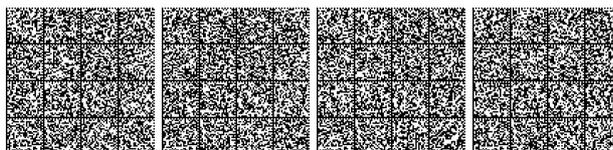
Visto il disegno di legge della Giunta Regionale n. 10 trasmesso a questa Sezione con nota n. 10.000/SB0100/PRE del 29 luglio 2014 e depositato presso il Consiglio Regionale il 30 luglio 2014, con il quale è stata approvata la proposta di rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2013, completa del conto del bilancio e del conto del patrimonio, unitamente alla relazione dei Revisori dei conti e alla relazione di accompagnamento;

Viste le leggi regionali: 28 dicembre 2012, n. 19, avente per oggetto «Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione Piemonte per l'anno 2013 e altre disposizioni finanziarie»; 30 gennaio 2013, n. 2, avente per oggetto «Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione Piemonte per l'anno finanziario 2013»; 27 marzo 2013, n. 4, avente per oggetto «Ulteriore proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del Bilancio della Regione Piemonte per Panno 2013»; 7 maggio 2013, n. 8, avente per oggetto «Legge finanziaria per l'anno 2013»; 7 maggio 2013, n. 9 avente per oggetto «Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015»; 6 agosto 2013, n. 15, avente per oggetto «Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2012»; 6 agosto 2013, n. 16, avente per oggetto «Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015»; 29 ottobre 2013, n. 19, avente per oggetto «Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015»;

Vista l'ordinanza n. 41 dell'11 settembre 2014, con la quale il Presidente f.f. di questa Sezione regionale di controllo ha fissato l'odierna udienza, per la decisione sulla parificazione del rendiconto generale della Regione Piemonte relativo all'esercizio finanziario 2013;

Uditi nella pubblica udienza del 10 ottobre 2014 il Presidente ed i relatori, il Procuratore regionale Piero Carlo Floreani, il Presidente della Giunta regionale del Piemonte Sergio Chiamparino e l'Assessore al Bilancio della Regione Piemonte Aldo Reschigna;

Vista la decisione in pari data con la quale si è proceduto alla parifica, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, del rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio 2013, adottato dalla Giunta regionale in data 25 giugno 2014, ad eccezione dei capitoli 59300 (UPB DB902) e 59350 (UPB DB902) in entrata e dei capitoli 200/0 (UPB DB09010), 156981 (UPB D620151), 156985 (UPB DB20151) in uscita, e del quadro riassuntivo del disavanzo finanziario, come risultante dal prospetto riportato all'art. 4 del disegno di legge di approvazione del rendiconto stesso e della voce delle passività patrimoniali del conto del patrimonio, relative alla restituzione delle anticipazioni di liquidità concesse ai sensi del decreto legge 8 aprile 2013 n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64;



RITENUTO IN FATTO

Con nota n. 10.000/SB0100/PRE del 29 luglio 2014 il Presidente della Regione Piemonte ha trasmesso a questa Sezione, ai fini della parifica, il rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio 2013, completo del conto del bilancio e del conto del patrimonio, unitamente alla relazione dei Revisori dei conti, alla relazione di accompagnamento e al disegno di legge approvato dalla Giunta regionale nella seduta del 25 giugno 2014.

Questa Sezione regionale di controllo, terminata l'istruttoria e le verifiche di competenza, peraltro già iniziate sulla base dei dati di preconsuntivo, con deliberazione n. 188 in data 26 agosto-9 settembre 2014 ha approvato la bozza della relazione prevista dall'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, sopra richiamato e dall'art. 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, ed ha trasmesso la stessa all'Amministrazione ed al Procuratore regionale.

Con ordinanza n. 40 in data 10 settembre il Presidente f.f. ha fissato per il 23 settembre apposita adunanza pubblica, al fine di garantire il contraddittorio sulle osservazioni contenute nella bozza di relazione.

L'Amministrazione ha depositato le proprie osservazioni, che sono state illustrate nella predetta adunanza istruttoria alla quale hanno partecipato il Procuratore regionale ed i rappresentanti dell'Amministrazione nelle persone del vice Presidente della Giunta, dell'Assessore al bilancio e dell'Assessore alla sanità.

Al termine dell'adunanza il Collegio ha fissato il termine del 1° ottobre per il deposito di ulteriori memorie scritte e di eventuali repliche ed ha sollecitato le parti, anche ai sensi dell'art. 101 c.p.c., a pronunciarsi espressamente sui dubbi di costituzionalità prospettati sulle leggi regionali con le quali è stato disposto l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità concesse dallo Stato ai sensi del decreto legge 8 aprile 2013 n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

Su quest'ultimo punto, l'Amministrazione ha depositato, nei termini prescritti, una memoria, osservando quanto segue:

«In merito ai presunti dubbi di costituzionalità sulle leggi regionali con le quali è stato disposto l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità concesse dallo Stato ai sensi del decreto-legge n. 35/2013, per violazione degli art. 81, quarto comma e 119, sesto comma della Costituzione, si rammenta che la Corte costituzionale, con le recenti sentenze n. 39/2014 e n. 40/2014 si è occupata della definizione e puntualizzazione dei compiti e dei limiti cui sono chiamati i giudici contabili, ai sensi della normativa implementata dal decreto-legge n. 174/2012.

Con la prima delle due sentenze (n. 39/2014), la Consulta ha ritenuto che le attribuzioni della Corte dei Conti non possano spingersi sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti, in quanto si configurerebbe come invasivo dell'autonomia legislativa regionale, nonché travalicante i poteri riconosciuti alla stessa Corte dei Conti.

La Corte costituzionale è pervenuta ad una tale conclusione ritenendo che, nel caso di specie, il sindacato giurisdizionale del giudice contabile operasse nei confronti dei bilanci regionali, approvati con legge e in quanto tali solo analogamente modificabili. Un potere come quello attribuito alla Corte dei conti avrebbe, invece, finito per incidere su provvedimenti di carattere legislativo, mortificando così l'autonomia dei consigli regionali, non vincolabili nelle loro decisioni.

L'impugnato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta con gli invocati parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza.

La Corte costituzionale, in particolare con la sentenza n. 40/2014, ha altresì precisato la competenza della Corte dei conti in materia di controllo di legalità e regolarità sulla finanza pubblica territoriale, ribadendo il carattere di assoluta cogenza delle decisioni assunte nei confronti degli enti destinatari (enti locali), con la sola eccezione dei bilanci delle regioni approvati con legge regionale, allo scopo di prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette e, in quanto tali, in grado di alterare l'equilibrio del bilancio consolidato dello Stato, da ritenersi effettuate in violazione del principio del «pareggio di bilancio» ex artt. 81, 97, comma primo, e 119, comma primo, della Costituzione.

L'eccezione e l'esclusione dei bilanci regionali, infatti, deriva:

a) dalla considerazione che l'art. 1, comma 7, decreto-legge n. 174 del 2012, conv. in L. n. 231 del 2012, è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui finiva per attribuire alla Corte dei conti, sezione controllo, il potere di sindacare le leggi regionali, di condizionarne il contenuto e/o di inibirne l'efficacia;

b) dalla differenza tra le norme del TUEL e quelle precipue della contabilità regionale, in 54 particolare per ciò che concerne lo strumento normativo di approvazione dei documenti contabili.



È pur vero, però, che è stato recentemente introdotto un radicale cambiamento della funzione del controllo, che, da una funzione statica, diretta ad accertare il «pareggio del bilancio», è passata ad una funzione dinamica, diretta ad «assicurare l'equilibrio del bilancio».

Non si discute più di «pareggio» (che era un dato proprio della visuale statica del bilancio), ma di «equilibrio», termine ben più elastico, che vale a sganciare il principio del pareggio del bilancio dal principio dell'annualità del bilancio, tenendo conto delle fasi del ciclo economico, ponendo in evidenza la possibilità di riferirsi a periodi di medio termine, come quello rappresentato dai bilanci pluriennali.

Si rammenta, però, che seppur l'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 preveda che la Corte dei conti possa già svolgere il controllo successivo sul rispetto dell'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali, tuttavia l'art. 9 della stessa legge 24 dicembre 2012, n. 243 - capo IV, concernente l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, ne prevede un'applicazione dal 1° gennaio 2016.

In conclusione, si condivide l'attribuzione alla Corte dei conti di un potere collaborativo di suggerire «misure correttive», che l'amministrazione, però, deve decidere ed attuare, tenendosi così distinta l'attività amministrativa delle singole amministrazioni da quella indipendente ed autonoma del «controllo» della Corte dei conti, considerata come funzione autonoma, indipendente e sovrana, nell'ambito dell'ordinamento dello Stato comunità».

Anche il Procuratore Regionale ha depositato, nei termini, una memoria nella quale «considera non rilevante e manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla Sezione di controllo nella Relazione sulla gestione finanziaria e sulla regolarità dell'azione amministrativa della regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2013.»

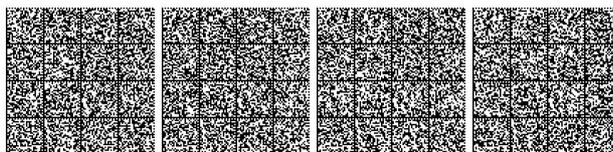
A tale conclusione il Procuratore Regionale perviene, rilevando che «una violazione di precetti costituzionali non sembra profilarsi, per la ragione che, da un lato l'efficace espletamento dei controlli è in grado di consentire il riequilibrio contabile laddove l'applicazione concreta dell'Amministrazione si rivelasse non conforme a legge, trattandosi di applicazione di regole che di per sé non genera nuove spese, dall'altro che, riferendosi le leggi richiamate della cui costituzionalità si dubita ad un esercizio ormai concluso, la questione non pare rilevante, stante l'inidoneità della pronuncia che intervenisse sulla materia ad incidere sulla disciplina concreta della spesa in realtà già realizzata. La corretta contabilizzazione dei fondi che si considerano appare piuttosto collegata alla necessità che i controlli di riferimento abbiano ad oggetto l'adeguato impiego delle risorse, in sostanza, non idonee a generare nuove spese, bensì ad attuare una manovra di riduzione del debito in realtà rivelatasi non possibile a causa della consistenza forte dell'indebitamento. Il parametro costituzionale rinvenibile nell'art. 81 è pertanto inadeguato, posto che non è astrattamente possibile riscontrare una violazione per il solo fatto che le risorse non siano state correttamente contabilizzate. Per quanto attiene all'art. 119, parimenti chiamato in causa, va preliminarmente rilevato che le relative censure non possono formare oggetto di questioni di legittimità costituzionale nell'ambito del giudizio di parificazione, se non quando vertono direttamente sulle leggi di approvazione del rendiconto o del bilancio, atteso che qui, diversamente, la legittimazione della Corte è limitata alla proposizione di questioni aventi come parametro costituzionale di riferimento il solo art. 81 (arg. ex C. cost. 6 marzo 2014 n. 39; cfr. C. cost. 9 febbraio 2011 n. 37). Qualora si ritenesse che il quinto capoverso dell'art. 119 possa essere minacciato dalle leggi regionali che si considerano in relazione al vincolo all'indebitamento ivi previsto, va osservato che comunque non consta l'avvenuta utilizzazione delle risorse del decreto 35 per spese diverse da quelle costituenti debito esigibile alla data del 31 dicembre 2012.»

In data 6 ottobre il Procuratore Regionale ha depositato una seconda memoria scritta nella quale dopo aver richiamato la delibera 19/2014 della Sezione delle Autonomie di questa Corte, in base alla quale le anticipazioni di liquidità vanno contabilizzate in maniera che esse non possano concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione, ritiene che «le modalità di contabilizzazione adottate dalla Regione non sembrano contrastare di per sé, dunque, con la disciplina particolare del decreto legge 35, atteso che, a fronte dell'obbligo di restituzione in rate annuali costanti fino al 2043, appare coerente l'iscrizione nel conto del bilancio della quota capitale e della corrispondente quota interessi di competenza. Il riferimento all'archetipo negoziale del mutuo si rivela, pertanto, pertinente».

All'odierna udienza le parti come in epigrafe rappresentate hanno sostanzialmente confermato le argomentazioni sopra esposte.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, dispone che «Il rendiconto generale della Regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla



legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale».

Gli articoli del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti richiamati si riferiscono alla parifica del rendiconto generale dello Stato e disciplinano la procedura del giudizio di parificazione (art. 40), il profilo contenutistico (art. 39) e la contestualizzazione dell'attività di parifica con una relazione sul rendiconto (art. 41).

L'estensione del giudizio di parifica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è coerente con il ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico - finanziario del settore pubblico» che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti e che è stato confermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 60/2013, nella quale, richiamando anche la pregressa giurisprudenza, è stato affermato che «alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)». Infatti, il giudizio di parifica per le Regioni a statuto ordinario è stato introdotto, come precisa il primo comma dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 174/2012, «al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, le disposizioni del presente articolo sono volte ad adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'art. 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni».

2. Dal conto del bilancio dei rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio 2013 risulta un disavanzo d'amministrazione pari ad euro 364.983.307,72, risultante dal saldo algebrico tra fondo cassa (+598,037.823,71), residui attivi (+3.328.145.970,67) e residui passivi (-4.291.167.102,10).

L'analisi effettuata dalla Sezione ha evidenziato che questo risultato deriva anche dall'utilizzo, come fonti di finanziamento del pregresso disavanzo d'amministrazione e di alcune nuove spese in materia sanitaria, delle risorse messe a disposizione dallo Stato in applicazione degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito in legge 6 giugno 2013, n. 64. L'utilizzo in tal senso delle suddette risorse finanziarie è stato disposto dalle leggi regionali n. 16 del 6 agosto 2013 e n. 19 del 29 ottobre 2013.

In particolare, nel corso del 2013, la Regione Piemonte, in virtù delle norme sopra richiamate, ha sottoscritto quattro contratti con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ottenendo risorse finanziarie per un importo complessivo di euro 2.554.603.200,01.

Tali risorse finanziarie hanno avuto la seguente destinazione:

a) euro 447.693.392,78, concessi per l'estinzione dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, diversi da quelli finanziari e sanitari. L'importo è stato destinato a finanziare parzialmente il disavanzo risultante dal conto del bilancio 2012 (euro 1.150.257.926,03). La relativa variazione di bilancio è stata disposta in sede di assestamento con la legge regionale 6 agosto 2013, n. 16, che ha previsto in entrata il capitolo 59300 (UPB DB902) con uno stanziamento di euro 447.693.392,78, interamente riscosso, ed in uscita ha iscritto lo stesso importo quale disavanzo di amministrazione (capitolo 200/0 UPB D809010).

b) euro 803.724.000,00, concessi per l'estinzione dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine degli enti del Servizio Sanitario Nazionale. L'importo è stato destinato a finanziare il capitolo 156981 avente per oggetto «trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per Perogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto legge n. 35/2013», per allineamento con la situazione patrimoniale delle aziende sanitarie regionali (importo rilevato dalla Sezione in sede di parificazione 2012 a rettifica, in incremento, del disavanzo 2012 di euro 1.150.257.926). Anche in questo caso la variazione del bilancio è stata disposta in sede di assestamento di bilancio con la legge regionale 6 agosto 2013, n. 16, che ha previsto in entrata il capitolo 59350 (UPB DB902) ed in uscita il capitolo 156981 (UPB DB20151), entrambi con uno stanziamento di euro 803.724.000,00 ed i relativi importi sono stati interamente riscossi e pagati.

c) euro 660.206.607,23, concessi per l'estinzione dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine diversi da quelli finanziari e sanitari; l'importo è stato destinato ad ulteriore parziale finanziamento del disavanzo risultante dal conto del bilancio 2012, la relativa variazione di bilancio è stata disposta dall'allegato A) della Legge 29 ottobre 2013, n. 19, che in entrata ha incrementato il capitolo 59300 (UPB DB902) di euro 660.206.607,23, interamente riscossi, ed in uscita ha incrementato di pari importo il disavanzo d'amministrazione 2012 da ripianare (capitolo 200/0 UPB D609010).



d) euro 642.979.200,00, concessi per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine degli enti del Servizio Sanitario Nazionale. L'importo (emerso successivamente alla parificazione del rendiconto 2012) è stato destinato a ripianare le perdite derivanti dai c.d. «ammortamenti non sterilizzati delle aziende sanitarie» e la relativa variazione di bilancio è stata disposta dall'allegato C) della Legge 29 ottobre 2013 n. 19, che ha incrementato in entrata il capitolo 59350 (UPB D6902) di euro 642.979.200,00, interamente riscossi, ed in uscita ha istituito il capitolo 156985 (UPB DB20151) avente per oggetto «trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 35/2013 e dell'art. 13, comma 6, del decreto-legge 102/2013», con uno stanziamento di euro 642.979.200,00 interamente pagato.

La somma delle variazioni sopra descritte, pari ad euro 2.554.603.200,01, corrisponde-: al totale dei quattro contratti stipulati con il MEF.

La Sezione dubita della legittimità costituzionale delle suddette variazioni di bilancio e, conseguentemente, delle leggi regionali n. 16/2013 e n. 19/2013 che le hanno disposte.

Tuttavia, prima di illustrare la non manifesta infondatezza di tali dubbi, si ritiene necessario soffermarsi preliminarmente sulla legittimazione di questa Corte ad adire il Giudice delle Leggi, nonché sulla rilevanza della questione nel giudizio in corso.

3. Per quanto riguarda la legittimazione della Sezione di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione del rendiconto, si osserva che questo giudizio si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, prevede la partecipazione del Procuratore generale in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza, sicché la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995 e n. 213/2008) ha riconosciuto «alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, In riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali» (sentenza n. 213/2008).

Sebbene le pronunce della Corte costituzionale, sopra richiamate, siano state emesse in riferimento al giudizio di parifica del rendiconto dello Stato e delle Regioni ad autonomia speciale, ritiene la Sezione che i principi espressi siano applicabili anche al giudizio di parifica del rendiconto delle Regioni a statuto ordinario. Infatti, l'unica differenza riscontrabile tra i due procedimenti è data dall'organo innanzi al quale si svolge il giudizio, che non sono le Sezioni Riunite, centrali o regionali, ma le Sezioni regionali di controllo. Tale circostanza, tuttavia, non pare rilevante atteso che, da un lato, la legge attribuisce la titolarità del giudizio di parificazione alle Sezioni regionali di controllo, non essendo previste nelle Regioni a statuto ordinario le Sezioni riunite, e dall'altro che la Sezione regionale di controllo è composta, anch'essa, da magistrati contabili «dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, secondo comma, Cost.), che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni (art. 10 legge 21 marzo 1953, n. 161)» (Corte costituzionale, sentenza n. 226/1976). Peraltro, trattasi di modalità organizzativa già prevista per la Regione Friuli Venezia Giulia dall'art. 33, comma 3, del D.P.R. 25 novembre 1975, n. 902.

Quel che viene in rilievo, invece, è la funzione esercitata, che è la stessa e si svolge nello stesso modo, sia innanzi alle Sezioni riunite, sia davanti alla Sezione regionale di controllo, come si ricava dai richiami espressi agli articoli 39, 40 e 41 del TU della Corte dei conti contenuto nella norma che ha introdotto il giudizio di parificazione nelle Regioni a statuto ordinario (art. 1, comma 5, del di n. 174/2012 sopra richiamato).

Va inoltre ricordato che le Sezioni Riunite in speciale composizione, con sentenza n. 27/2014, decidendo il ricorso proposto da un'Amministrazione regionale, hanno confermato il carattere giurisdizionale della pronuncia emessa in questo particolare giudizio.

La legittimazione di questa Corte a sollevare questioni di legittimità costituzionale, tuttavia, è stata finora riconosciuta, dalla consolidata giurisprudenza costituzionale con riferimento al solo art. 81 della Costituzione. In particolare, il Giudice delle leggi, dopo aver premesso che la Corte dei conti svolge «una funzione di garanzia dell'ordinamento», di «controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato preordinato a tutela del diritto oggettivo», ha affermato che «tali caratteri costituiscono Indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità limitatamente a profili attinenti alla copertura finanziaria di leggi di spesa, perché il riconoscimento della relativa legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (sent. n. 226 del 1976). È proprio in relazione a queste ipotesi che la Corte ha auspicato (sent. n. 406 del 1989) che quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione



ai profili attinenti all'osservanza dell'art. 81 della Costituzione, i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti. La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti, essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione delle risorse finanziarie» (sentenza n. 384/1991).

Ritiene la Sezione che le argomentazioni sopra riportate debbano essere adeguate al mutato quadro dell'ordinamento costituzionale. Infatti, mentre al momento delle pronunzie sopra richiamate l'unica norma della Costituzione in materia di finanza pubblica era costituita dall'art. 81, la legge costituzionale n. 3/2001, con la nuova formulazione dell'art. 119 sesto comma della Costituzione, ha introdotto il principio che limita il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento. Successivamente, la legge costituzionale n. 1/2012 ha previsto ulteriori norme costituzionali in materia di finanza pubblica, tra tutte il nuovo art. 97, primo comma. Inoltre l'art. 20, primo comma, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 contenente «disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione» affida proprio alla Corte dei conti «il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza -pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione».

A ciò si aggiunga che, come precisato dalla stessa Corte costituzionale con la recente 3): «sentenza n. 188/2014, «il valore costituzionalmente protetto del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti trova espressa enunciazione nel predetto art. 119, sesto comma, Cost., ma viene declinato - in modo assolutamente coerente ed integrato, secondo esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale - attraverso altri parametri costituzionali, quali i citati artt. 81, 117, secondo comma, lettera 1), e 117, terzo comma, Cost., venendo ad assumere consistenza di vera e propria clausola generale in grado di colpire direttamente - indipendentemente dall'esistenza di norme applicative nella pertinente legislazione di settore - tutti gli enunciati normativi che vi si pongono in contrasto (sulla immediata precettività dei parametri costituzionali inerenti agli equilibri di bilancio ed alla sana gestione finanziaria, sentenza n. 70 del 2012)» e che il precetto costituzionale sotteso all'art. 119 sesto comma è «inscindibilmente collegato ed integrato con altri principi costituzionali quali *omissis*) la tutela degli equilibri di bilancio (art. 81 Cost., sia nella precedente formulazione che in quella introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»)». Del resto «la *ratio* del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (sentenza n. 188/2014 citata).

Va, infine, evidenziato che il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, è l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di costituzionalità in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali. In materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi. Conseguentemente, ove si escludesse la legittimazione di questa Corte a sollevare questioni di costituzionalità in riferimento ai parametri sopra individuati, si verrebbe a creare, di fatto, una sorta di spazio legislativo immune dal controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale, laddove la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la legittimazione della Sezione di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in relazione all'esigenza di assicurare «al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (Corte costituzionale sentenza n. 226/1976).

Ritiene, pertanto, la Sezione di essere legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale, non solo con riferimento all'art. 81 della Costituzione, ma anche con riguardo a tutte le norme costituzionali in materia di finanza pubblica e, dunque, anche con riferimento all'art. 119, sesto comma.

Alla luce di quanto sopra esposto appaiono del tutto inconferenti, e comunque superate, le considerazioni formulate dalle parti sulla mancanza di legittimazione di questa Corte a sollevare questione di legittimità costituzionale.

4. Al fine di evidenziare la rilevanza nel presente giudizio della questione di costituzionalità che si intende sollevare, confutando anche le controdeduzioni mosse dalla Procura regionale sui punti, la Sezione ritiene necessario precisare quale sia l'oggetto del giudizio di parifica.

L'art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), al quale l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, l'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 rinvia, dispone che «La Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese, ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio. A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno ed alle proprie scritture. La Corte con eguali accertamenti verifica i rendiconti, allegati al rendiconto generale, delle aziende, gestioni ed amministrazioni statali con ordinamento autonomo soggette al suo riscontro».



In un primo tempo, la Corte costituzionale, pur ravvisando nel giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato la presenza delle condizioni ipotizzate dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 per la proposizione davanti ad essa di questioni di legittimità costituzionale, dal tenore letterale del citato art. 39 aveva tratto la conclusione che esse non potevano investire la legge di bilancio o le leggi di spesa, attesa la loro irrilevanza ai fini del decidere, in considerazione del peculiare ambito di cognizione del giudizio di parifica (Corte costituzionale, sentenza n. 142/68).

Successivamente, prendendo atto dell'intervenuta riforma del bilancio che, essendosi trasformato da «strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria» in «strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo (come la programmazione di bilancio, le operazioni di tesoreria, ecc.) e più in generale di politica economica e finanziaria», persegue, tra le altre, «la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche, per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciati dall'art. 81 della Costituzione», il Giudice delle leggi, con sentenza n. 244/1995, ha ritenuto che «la funzione di riscontro, che costituisce l'essenza del giudizio di parificazione, attiene anche alla verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti nel bilancio preventivo, si evidenziano in sede consuntiva, coerentemente con la previsione del primo comma dell'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214». Conseguentemente, pur precisando che oggetto del giudizio di parificazione è il riscontro e la verifica, rispetto alla legge di bilancio, delle risultanze del rendiconto generale, la suprema Corte ha ritenuto che, non potendo ignorarsi il rilievo che il raffronto fra dati previsionali e consuntivi viene ad avere nel nuovo contesto normativa, «la decisione da assumere non può non verte anche sulla verifica, a consuntivo, del rispetto degli accennati equilibri, in relazione, tra l'altro, ai vincoli posti dalla legge finanziaria».

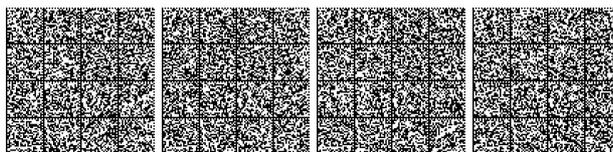
Questo orientamento è stato confermato dalla sentenza n. 213/2008 nella quale, richiamando espressamente la sentenza n. 244/1995 sopra citata, la Corte costituzionale ha confermato la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione a sollevare questione di legittimità costituzionale «avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali».

Può, pertanto, ritenersi che, allo stato attuale della giurisprudenza costituzionale, il giudizio di parifica ha come oggetto la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) e, soprattutto, la verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute che ne hanno modificato la struttura. In tal modo, il giudizio di parificazione si pone in linea con il ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico - finanziario del settore pubblico» che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti (al riguardo si rinvia a quanto sopra esposto al punto 1).

Ciò premesso, la possibilità di procedere ad una parifica parziale, già conosciuta dalla prassi applicativa (decisione n. 36/CONTR/2011 delle Sezioni Riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Seidtirol, decisione n. 36/2014/PARI della Sezione Regionale di controllo per la Calabria, decisione n. 46/201.4/PARI della Sezione Regionale di controllo per la Liguria, decisione n. 2/2014/SS.RR./PARI delle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana) appare coerente con l'oggetto del giudizio che, come detto, si sostanzia in più parifiche distinte delle diverse poste, che confluiscono sul risultato complessivo.

Nella fattispecie la parifica dei capitoli 59300 (UPB DB902) e 59350 (UPB DB902) in entrata, dei capitoli 200/0 (UPB DB09010) 156981 (UPB D620151), 156985 (UPB DB20151), comporta l'applicazione delle leggi regionali n. 16/2013 e n. 19/2013 che li hanno istituiti ed evidenzia la rilevanza nel presente giudizio della questione di costituzionalità che si intende sollevare. È evidente, infatti, che, nella vigenza delle menzionate leggi regionali, la Sezione dovrebbe parificare il rendiconto della Regione Piemonte, venendo meno alle finalità per le quali è stata intestata a questa Corte, tra le altre, la funzione di procedere alla parifica dei rendiconti regionali.

Ancora a sostegno della rilevanza della proponenda questione di legittimità costituzionale, va evidenziata l'incidenza che le variazioni di bilancio approvate dalle leggi regionali n. 16/2013 e n. 19/2013, sopra menzionate, hanno sull'equilibrio del bilancio, sul risultato d'amministrazione e, conseguentemente, anche sull'equilibrio dei bilanci futuri. Infatti, applicando le suddette leggi regionali, il disavanzo d'amministrazione dell'esercizio 2013 rimarrebbe fissato nell'importo di -364.983.307,72 esposto nel progetto di legge di approvazione del rendiconto. Invece, se esse fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, le spese finanziate con le anticipazioni di liquidità ottenute ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 35/2013 sarebbero prive di copertura e, conseguentemente, il disavanzo d'amministrazione aumenterebbe del relativo importo (euro 2.554.603,200,01).



Al riguardo, appare opportuno sottolineare che il risultato d'amministrazione consente di accertare l'equilibrio finanziario complessivo dell'ente. Pertanto, la sua esatta determinazione costituisce l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che, come sopra detto, riguarda, non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio. Inoltre, trattandosi di disavanzo d'amministrazione che deve essere obbligatoriamente ripianato, esso condiziona anche l'equilibrio degli esercizi futuri.

Alla luce di quanto esposto, la Sezione ritiene che la questione di legittimità costituzionale che di seguito si illustra, sia rilevante, atteso il diverso esito del giudizio a seconda che vengano applicate o meno le disposizioni di legge impugnate.

5. La Sezione dubita della legittimità costituzionale delle leggi regionali 6 agosto 2013, n. 16 e 29 ottobre 2013, n. 19 - che hanno disposto le variazioni di bilancio con le quali sono state destinate le risorse finanziarie provenienti dai MEF, in virtù degli articoli 2 e 3 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 convertito in legge 6 giugno 2013, n. 64 - in riferimento all'art. 81, quarto comma (nel testo vigente antecedentemente alla modifica introdotta dalla L. cost. 20 aprile 2012, n. 1).

In particolare, i dubbi di costituzionalità riguardanti la legge n. 16/2013, avente per oggetto «Assestamento al bilancio di previsione per Panno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015», sono limitati alle variazioni apportate in entrata mediante l'istituzione del capitolo 59300 (UPB DB902) con uno stanziamento di euro 447.693.392,78 e del capitolo 59350 (UPB DB902) con uno stanziamento di euro 803.724.000,00, ed in uscita mediante la istituzione del capitolo 200/0 (UPB DB09010) dell'importo di euro 447.693.392,78 e del capitolo 156981 (UPB DB20151) con uno stanziamento di euro 803.724.000,00,

I dubbi relativi alla legge n. 19/2013 riguardano gli articoli 1 e 2 che hanno approvato gli allegati A) e C). In particolare, l'allegato A) ha incrementato di euro 660.206.607,23 in entrata il capitolo 59300 (UPB DB902) ed in uscita il disavanzo d'amministrazione 2012 da ripianare (capitolo 200/0 UPB DB09010); l'allegato C) ha incrementato in entrata il capitolo 59350 (UPB DB902) di euro 642.979.200,00 ed in uscita ha istituito il capitolo 156985 (UPB DB20151) con un stanziamento di pari importo.

In entrambi i casi, le poste in entrata sono state iscritte al Titolo V (entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie) e quelle in uscita al Titolo I (spese correnti).

Al fine di inquadrare correttamente la questione occorre individuare la natura delle risorse erogate dallo Stato, tramite il MEF, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legge n. 35/2013 e, conseguentemente, la loro idoneità a costituire valida copertura delle spese finanziate.

Ritiene la Sezione che le risorse in questione costituiscono una mera anticipazione di cassa, definita dal legislatore «anticipazione di liquidità», che avviene entro un plafond predeterminato dalla legge e la cui restituzione, ed in ciò consiste la sua peculiarità, è prevista in un periodo non superiore a 30 anni.

Tale conclusione è fondata sulle seguenti considerazioni.

In primo luogo l'interpretazione letterale delle disposizioni evidenzia il carattere di anticipazione di tali somme: in particolare, l'art. 2 comma 1 del decreto-legge dispone testualmente che le Regioni «che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti ... a causa di carenza di liquidità ... chiedono al Ministero dell'economia e delle finanze ... l'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti». Analogamente il primo comma dell'art. 3 autorizza lo Stato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle Regioni «al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale». Ancora l'art. 2, comma 6, prevede che «il pagamento dei debiti oggetto del presente articolo deve riguardare, per almeno due terzi, residui passivi in via prioritaria di parte capitale, anche perenti, nei confronti degli enti locali, purché nel limite di corrispondenti residui attivi degli enti locali stessi ovvero, ove inferiori, nella loro totalità». Appare evidente che se le somme servono per pagare residui passivi (cioè spese già finanziate), non possono costituire esse stesse ulteriore finanziamento.

Da un punto di vista sistematico si osserva, inoltre, che il legislatore, quando ha inteso erogare dei finanziamenti, non ha fatto ricorso all'istituto dell'anticipazione ma ha utilizzato diverse modalità, come, ad esempio, è previsto dall'art. 11, commi 6 e 7, dello stesso decreto legge n. 35/2013 per il trasporto pubblico locale della Regione Piemonte.

Depongono a favore della natura di anticipazione anche i motivi di urgenza che hanno determinato l'emanazione del decreto legge. Infatti, nelle premesse del decreto legge è indicata «l'assoluta necessità di predisporre interventi di immediata eseguibilità rivolti a graduare il flusso dei pagamenti, accordando priorità ai crediti che le imprese non hanno ceduto al sistema creditizio» e la «straordinaria necessità ed urgenza di intervenire in materia di pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione».



La stessa conclusione è avvalorata anche dall'esame dei lavori preparatori della legge di « conversione, i quali evidenziano che l'intenzione del legislatore era di considerare l'erogazione delle risorse in questione quale mera anticipazione di cassa. Infatti, la Prima Commissione della Camera dei Deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) ha espresso parere favorevole dopo aver valutato le disposizioni alla luce dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, ed ha ritenuto che la norma costituzionale non risultava violata «in quanto nel caso delle disposizioni sopra citate si tratterebbe di un'erogazione avente natura di anticipazione di liquidità: come precisato in particolare in una nota della Ragioneria generale dello Stato - consegnata in occasione dell'audizione della medesima sul decreto-legge in esame - sulla base delle vigenti regole contabili le somme da pagare da parte degli enti territoriali risultano, relativamente a quelle diverse da spese di parte capitale, già iscritte in competenza, a fronte della fornitura del bene, del servizio o di altra prestazione e della insorgenza del corrispondente credito; in quanto iscritte in competenza, le somme medesime non rilevano - secondo la Ragioneria generale dello Stato - ai fini della copertura e, per i riflessi sui saldi di finanza pubblica, incidono solo sul fabbisogno e sul debito, ma non sull'indebitamento, su cui ha effetto solo la parte riguardante i pagamenti di conto capitale; di conseguenza, secondo la nota della Ragioneria, «non si tratta di un vero e proprio prestito da includere nel campo di applicazione dell'art. 119, comma sesto, della Costituzione, in quanto non comporta un ampliamento di copertura finanziaria in termini di competenza, ma si configura come mera anticipazione di liquidità, a fronte di coperture già individuate» (parere della I Commissione permanente, «Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni» sul disegno di legge n. 676-A).

Infine, ad ulteriore conferma della tesi esposta, si osserva che l'art. 1, comma 13, dello stesso decreto legge, prevede un'anticipazione di liquidità a favore degli enti locali, sostanzialmente analoga a quelle previste per le Regioni dagli articoli 2 e 3, con la sola differenza che è concessa dalla Cassa Depositi e Prestiti. Con riferimento a questa fattispecie il MEF, con nota del 7 maggio 2013 indirizzata alla predetta Cassa, ha precisato che per i debiti fuori bilancio può essere concessa l'anticipazione purché essi siano stati preventivamente riconosciuti, prevedendo la relativa copertura finanziaria ed ha fornito le istruzioni per la loro corretta contabilizzazione (entrata titolo V, spesa titolo III), precisando che «l'anticipazione di liquidità non comporta ampliamento di copertura finanziaria in termini di competenza». Tali concetti sono stati confermati con successiva nota del 28 giugno 2013, prot. n. 53240, indirizzata ad una Unione di comuni in risposta ad un quesito relativo alla corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità.

Non ignora la Sezione che la normativa in questione presenta alcuni profili di ambiguità che sembrerebbero deporre per la concessione di un vero e proprio finanziamento.

Innanzitutto, va evidenziato che la restituzione delle somme, comprensive di capitale ed interessi, è prevista per un periodo non superiore a 30 anni mediante la predisposizione di un piano di ammortamento, così venendo meno la breve durata dell'indebitamento che costituisce uno degli elementi caratteristici dell'anticipazione (Corte costituzionale sentenza n. 188/2014, citata).

Si evidenzia ancora che l'art. 3, comma 4, dello stesso decreto legge, afferma che l'anticipazione in questione è fatta «in deroga all'art. 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e all'art. 32, comma 24, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183H, norme che stabiliscono i limiti di indebitamento per le Regioni (analoga disposizione è contenuta nell'art. 1 comma 13 per i Comuni dove la deroga è riferita agli articoli 42, 203 e 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

Altre ambiguità si rilevano in ordine all'utilizzo delle anticipazioni nel settore sanitario: le previsioni normative, da un lato, fanno riferimento a «anticipazioni di liquidità» ed a «pagamenti» (art. 3, comma 1), lasciando intendere che trattasi effettivamente di mera anticipazione di cassa, dall'altro prevedono l'utilizzo a copertura per gli «ammortamenti non sterilizzati» (art. 3, comma 1, lettera a) e per «mancate erogazioni per Competenza» (art. 3, comma 1, lettera b). Poiché queste ultime due voci non avevano alcuna copertura finanziaria, potrebbe sorgere il dubbio che si possa fare riferimento a coperture di competenza, con un effetto ampliativo della capacità di spesa.

Tuttavia, qualora in base ai suddetti profili di ambiguità dovesse ritenersi che le somme in questione costituiscono un vero e proprio finanziamento, e non una mera anticipazione di liquidità, sorgerebbero fondati dubbi sulla costituzionalità del decreto legge n. 35/2013 in riferimento all'art. 119, sesto comma (al riguardo si rinvia a quanto sopra esposto sui lavori preparatori). Ciò comporta che in base ad un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme in esame, le risorse in questione vanno considerate come delle semplici anticipazioni di cassa.

Peraltro, la natura di mera anticipazione delle risorse in questione è stata affermata anche dalla Sezione autonoma nella deliberazione n. 19/2014, emessa ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174/2012, alla quale questa Sezione non può non conformarsi. In tale deliberazione, infatti, è affermato il seguente principio di diritto «le Sezioni regionali di controllo, nell'ambito delle valutazioni di competenza finalizzate alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e delle regole sull'indebitamento, verificano la corretta applicazione delle clausole



contrattuali e dei principi di corretta contabilizzazione in bilancio delle anticipazioni di liquidità concesse ai sensi degli art. 2 e 3, decreto-legge n. 35/2013, tenendo conto dell'esigenza di evitare che le relative somme possano concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione, generando effetti espansivi della capacità di spesa».

Dalla ritenuta natura di semplici anticipazioni di cassa delle risorse in questione, i dubbi di costituzionalità delle leggi regionali 6 agosto 2013, n. 16 e 29 ottobre 2013, n. 19 in riferimento all'art. 81, quarto comma (nel testo vigente antecedentemente alla modifica introdotta dalla L. cost. 20 aprile 2012, n. 1) sembrano al Collegio non manifestamente infondati.

Si osserva, infatti, che con la già citata sentenza n. 188/2014 la Corte costituzionale, dopo aver precisato che «l'anticipazione di cassa è negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine», ha evidenziato che «la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata ritenuta compatibile col divieto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa».

Tali principi sono espressi nell'art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, il quale dispone che agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione non costituiscono indebitamento «le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio».

L'anticipazione di cassa, pertanto, è un indebitamento che ha lo scopo di costituire la provvista di cassa necessaria per procedere al pagamento di spese regolarmente impegnate e, quindi, finanziate. Ciò che la distingue dalle altre forme di indebitamento, oltre alla brevità del termine di cui si è già detto sopra, è il fatto che essa non determina un ampliamento della capacità di spesa perché non comporta la disponibilità di risorse aggiuntive.

In altre parole, l'anticipazione di cassa si distingue da operazioni analoghe, quali l'apertura di credito, proprio perché la disponibilità di denaro non può essere utilizzata per finanziare nuove spese, ma serve unicamente per far fronte, in termini di cassa, a spese già regolarmente finanziate: proprio per questo motivo le anticipazioni non rientrano nel complesso del debito pubblico, rilevante ai fini degli obblighi comunitari. Giova ricordare, infatti, che la nozione di «indebitamento» fornita dall'art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 è ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici; si tratta, in definitiva, di tutte le entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo calcolato ai fini del rispetto dei parametri comunitari (Corte costituzionale sentenza n. 425/2004).

Peraltro, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che «l'applicazione alle Regioni dell'obbligo di copertura finanziaria delle disposizioni legislative è stata sempre ribadita da questa Corte (*ex plurimis*, tra le più recenti: sentenze nn. 141 e 100 del 2010, nn. 386 e 213 del 2008, n. 359 del 2007), con la precisazione che il legislatore regionale non può sottrarsi alla fondamentale esigenza di chiarezza ed equilibrio del bilancio cui l'art. 81 Cost» (sentenza n. 106/2011) e che, in relazione all'art. 81, quarto comma Cost., la copertura finanziaria delle spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106/2011, n. 68/2011, n. 141/2010, n. 100/2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966).

Le leggi regionali piemontesi n. 16/2013 e n. 19/2013 hanno finanziato delle spese non previste in bilancio con le anticipazioni di liquidità concesse dallo Stato in base agli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 35/2013, ampliando conseguentemente la capacità di spesa della Regione. Così facendo, sembra alla Sezione che esse si pongano in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione (nel testo vigente antecedentemente alla modifica introdotta dalla L. cost. 20 aprile 2012, n. 1), essendo prive di una adeguata ed effettiva copertura finanziaria. In particolare, esse hanno previsto delle nuove spese - intendendosi per tali quelle che, ai sensi del principio stabilito dall'art 156, secondo comma dei R.D. 23 maggio 1924 n 827, richiedono l'istituzione di uno o più capitoli nuovi - senza la necessaria copertura finanziaria, attesa «l'inutilizzabilità ai fini della copertura della spesa» di una mera anticipazione di cassa e, conseguentemente, hanno alterato l'equilibrio di bilancio.

Peraltro, il principio di copertura finanziaria nelle leggi di spesa sancito dall'art. 81, comma 4 vecchio testo, della Costituzione è confermato dal novellato testo dell'art. 81, al comma 3, vigente a far data dall'esercizio 2014.

6. In conformità alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, la Sezione ritiene di dover verificare se siano possibili ipotesi interpretative delle citate leggi regionali che consentano di superare i dubbi di costituzionalità sopra esposti. Con riferimento alla fattispecie in esame si tratta di verificare se le risorse erogate dallo Stato, tramite il MEF, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 35/2013, possano costituire una valida copertura delle spese finanziate, anche facendo ricorso «all'archetipo negoziale del mutuo» come ritenuto dalla Procura regionale.



A tal fine, appare fondamentale accertare la natura delle spese finanziate con le leggi regionali in questione, giacché, ove si trattasse di spese di investimento, si potrebbe ritenere che le somme erogate dal MEF siano un vero e proprio mutuo e verrebbero superati i dubbi di costituzionalità sopra prospettati.

Come sopra esposto, le leggi regionali sospettate di incostituzionalità utilizzano le risorse del decreto legge 35/2013 per finanziare parte dei disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto 2012, nonché i trasferimenti alle ASR per allineamento con la situazione patrimoniale e per copertura delle perdite derivanti dagli ammortamenti non sterilizzati.

In particolare, per quanto riguarda le spese relative al settore sanitario, le nuove spese previste sono i «trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2 del decreto-legge 35/2013» (capitolo 156981) ed i «trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2 del decreto-legge 35/2013 e dell'art. 13, comma 6 del decreto-legge 102/2013» (capitolo 156985).

L'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 35/2013, richiamato nella denominazione dei capitoli, prevede il riparto tra le Regioni di un'anticipazione di liquidità in proporzione ai valori degli ammortamenti non sterilizzati (art. 3 comma 1, lettera a, del decreto-legge n. 35/2013), come risultanti dai modelli CE per il periodo dal 2001 al 2011, ponderati al 50%, ed ai valori delle mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i trasferimenti di somme dai conti di tesoreria e dal bilancio statale e le coperture regionali dei disavanzi sanitari, come risultanti nelle voci «crediti verso regione per spesa corrente» e «crediti verso regione per ripiano perdite» nelle voci di credito degli enti del SSN verso le rispettive regioni dei modelli SP (art. 3, comma 1, lettera b, del decreto-legge n. 35/2013), ponderati al 50%, come presenti nell'NSIS alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

L'art. 13, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 convertito con modificazioni dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, richiamato nell'oggetto del capitolo 156985, si limita a prevedere la possibilità di accesso anticipato alle risorse stanziare dal decreto legge 35/2013 per il 2014, per le stesse finalità dell'art. 3, comma 2, fino ad un importo pari all'80% delle somme già assegnate in attuazione della suddetta norma e dell'art. 3-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Quest'ultima norma prevede che le risorse ripartite tra le Regioni ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 35/2013 e non richieste dalle stesse, possano essere assegnate alle Regioni che ne facciano richiesta, «prioritariamente in funzione dell'adempimento alla diffida prevista dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni» (la disposizione richiamata è relativa al finanziamento del servizio sanitario regionale e prevede una diffida del Presidente del Consiglio dei ministri, con successiva eventuale nomina di un commissario ad acta, qualora, sulla base del monitoraggio trimestrale, si prospetti una situazione di squilibrio o si evidenzino un disavanzo di gestione e la Regione non adotti i provvedimenti necessari ovvero quelli adottati si siano rilevati insufficienti).

Dalla complessa normativa sopra esposta si evince che le spese in materia sanitaria finanziate con le anticipazioni di liquidità costituiscono in via prevalente, se non esclusiva, spese correnti.

Con particolare riferimento al debito derivante dagli «ammortamenti non sterilizzati», appare opportuno precisare che nella contabilità economica, adottata dalle aziende sanitarie, la sterilizzazione è il procedimento contabile (consistente nello storno di una quota del contributo in conto capitale iscritto nel patrimonio netto e alla sua imputazione a ricavo), mediante il quale viene annullato (per l'appunto «sterilizzato») l'effetto sul risultato d'esercizio dell'ammortamento dei cespiti finanziati da contributi in conto capitale. Gli ammortamenti non sterilizzati, dunque, comportano un aggravio della gestione operativa e del risultato d'esercizio delle aziende e la conseguente necessità di copertura da parte della Regione, prima del 2011, invece, gli ammortamenti non sterilizzati erano sottratti dalle perdite da coprire da parte della Regione (circostanza peraltro stigmatizzata nelle relazioni di questa Sezione regionale di controllo, cfr. da ultimo la delibera 246/2011), dal momento in cui si è riconosciuto l'obbligo di copertura dell'intera perdita di esercizio (comprensiva delle predette voci non monetarie) anche per gli anni pregressi, è cresciuto il disavanzo sostanziale corrente della Regione, corrispondente a queste mancate coperture.

Ad ulteriore conferma che le spese in questione non possono essere considerate spese di investimento, si evidenzia che le stesse leggi regionali hanno iscritto le poste in uscita al titolo primo, nel quale trovano allocazione le spese correnti.

Per quanto riguarda il disavanzo d'amministrazione accertato con il rendiconto dell'esercizio 2012, alla cui copertura sono state destinate risorse per euro 447.693.392,78 e per euro 660.206.607,23, si osserva che la copertura del risultato d'amministrazione negativo non è compresa tra le operazioni che, in base all'art. 3, comma 18, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 costituiscono investimenti, ai fini di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione. Inoltre, l'art. 193, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, esclude espressamente che, «per il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato», possano essere utilizzate le disponibilità provenienti dall'assunzione di prestiti.



Ad ulteriore conferma che le spese in questione non sono annoverabili tra quelle di investimento, vi sono i dati del conto del patrimonio dai quali non risulta alcun incremento dell'attivo patrimoniale che, ipercuotendosi nel tempo, giustifichi l'indebitamento in questione, i cui oneri, giova ricordarlo, saranno a carico delle generazioni future. In particolare, a fronte dell'iscrizione tra le passività patrimoniali del debito per la restituzione delle anticipazioni per complessivi euro 2.554.603.200,01, tra le attività patrimoniali non si rinviene alcun aumento corrispondente, anzi vi è un saldo negativo delle variazioni per complessivi -16.725.787,36 derivante dal saldo tra le variazioni in aumento (40.381.308,31) e quelle in diminuzione (57.107.095,67). Come ha affermato la Corte costituzionale, «la *ratio* del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (Corte costituzionale, sentenza n. 188/2014, già cit.).

Conclusivamente, anche se si volessero qualificare le risorse erogate dallo Stato, tramite il MEF, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 35/2013, non come anticipazioni di cassa ma come un vero e proprio mutuo, i dubbi di costituzionalità sul finanziamento delle spese, disposto dalla leggi regionali in questione non sarebbero eliminati, ma verrebbero ulteriormente rafforzati, giacché risulterebbe violato l'art. 119 sesto comma, che consente l'indebitamento solo per le spese di investimento, e, di rimando, sempre lo stesso art. 81, quarto comma della Costituzione (nel testo vigente antecedentemente alla modifica introdotta dalla L. cost. 20 aprile 2012, n. 1).

Infatti, come precisato dalla Corte costituzionale, il precetto dettato dall'art. 119, sesto comma, è inscindibilmente collegato ed integrato con altri principi costituzionali quali il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., la tutela degli equilibri di bilancio, di cui all'art. 81 Cost. (sia nella precedente formulazione che in quella introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»). «In definitiva, il valore costituzionalmente protetto del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti trova espressa enunciazione nel predetto art. 119, sesto comma, Cost., ma viene declinato - in modo assolutamente coerente ed integrato, secondo esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale - attraverso altri parametri costituzionali, quali i citati artt. 81, 117, secondo comma, lettera I), e 117, terzo comma, Cost., venendo ad assumere consistenza di vera e propria clausola generale in grado di colpire direttamente - indipendentemente dall'esistenza di norme applicative nella pertinente legislazione di settore - tutti gli enunciati normativi che vi si pongono in contrasto (sulla immediata precettività dei parametri costituzionali inerenti agli equilibri di bilancio ed alla sana gestione finanziaria, sentenza n. 70 del 2012)» (sentenza n. 188/2014).

Risulta in ogni caso alterato l'equilibrio del bilancio, principio «immanente nell'ordinamento finanziario delle Amministrazioni pubbliche», derivante sempre dall'art. 81 e la cui rilevanza si è molto accentuata negli ultimi anni, tanto da essere formalmente introdotto nel testo della Costituzione dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, significativamente intitolata «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale». Detto principio consiste nella «continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» ed è immanente nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche in quanto derivante dall'art. 81 della Costituzione e «non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzativo della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni» (sentenze n. 70/2012, n. 115/2012, n. 250/2013 e n. 266/2013).

P.Q.M.

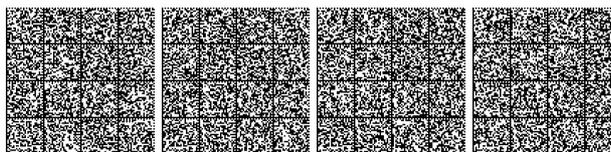
La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte.

Visti gli articoli 81, 119 e 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Solleva la questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dall'art. 81, quarto comma, nel testo vigente antecedentemente alla modifica introdotta dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, e dall'art. 119, sesto comma, delle seguenti disposizioni di legge:

a) legge regionale del Piemonte 6 agosto 2013 n. 16, avente per oggetto «Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015», limitatamente all'istituzione in entrata del capitolo 59300 (UPB DB902), con uno stanziamento di euro 447.693.392,78, e dei capitoli 59350 (UPB DB902), con uno stanziamento di euro 803.724.000,00, ed in uscita del capitolo 200/0 (UPB D809010), dell'importo di euro 447.693.392,78, e del capitolo 156981 (UPB DB20151), con uno stanziamento di euro 803.724.000,00;



b) legge regionale del Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19, avente ad oggetto «Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015», limitatamente agli articoli 1 e 2 che hanno approvato gli allegati A) e C). In particolare, l'allegato A) ha incrementato di euro 660.206.607,23 in entrata il capitolo 59300 (UPB DB902) ed in uscita il disavanzo d'amministrazione 2012 da ripianare (capitolo 200/0 UPB DB09010); l'allegato C) ha incrementato in entrata il capitolo 59350 (UPB DB902) di € 642.979.200,00 ed in uscita ha istituito il capitolo 156985 (UPB DB20151) con uno stanziamento di pari importo.

Ordina la sospensione del giudizio per le voci non parificate e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Regione Piemonte e ai Procuratore Regionale quali parti in causa e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte.

Così deciso in Torino, nella Camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2014.

Il Presidente f.f.: PISCHEDDA

I relatori: MEZZAPESA - OLESSINA - VALERO - GRIBAUDO

Depositato in segreteria il 10 novembre 2014.

Il funzionario preposto: SOLA

14C00356

N. 247

*Ordinanza del 16 luglio 2014 del Tribunale di sorveglianza di Messina
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di M.S.*

Misure di sicurezza - Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici introdotte con decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 - Applicazione nei confronti dell'infermo di mente e del seminfermo di mente di una misura di sicurezza, anche in via provvisoria, diversa dal ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario o in una casa di cura e custodia - Criteri - Accertamento della pericolosità sociale - Previsione che l'accertamento venga effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'art. 133, secondo comma, numero 4, cod. pen. (condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo) - Previsione che non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali - Violazione dei principi a tutela del lavoro - Lesione dei diritti fondamentali della persona - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto agli imputabili - Contrasto con le finalità preventive delle misure di sicurezza - Violazione del principio di irretroattività della legge penale - Lesione dei diritti della famiglia, del diritto alla salute e del diritto all'istruzione scolastica - Insussistenza dei presupposti della necessità ed urgenza - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

- Decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2014, n. 81, art. 1, comma 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 4, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 77 e 117, primo comma, in relazione all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 5.



TRIBUNALE DI SOVRIGLIANZA DI MESSINA

Riunito in Camera di Consiglio nelle persone dei sigg.ri:

- 1) Dott. Nicola Mazzamuto, Presidente;
- 2) Dott. Carmelo Ioppolo, Mag. Sorv.;
- 3) Dott. Luigi Lucchesi, Esperto;
- 4) Dott. Vittorio Crupi, Esperto.

Sciogliendo la riserva di decidere espressa all'udienza del 16 luglio 2014 nel procedimento di sorveglianza promosso da M.S., nato a M.B. in Tunisia il //, in atto internato presso l'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto, in esecuzione della misura di sicurezza detentiva della Casa di cura e custodia prevista fino al 3 maggio 2015, con atto d'appello ricevuto il 2 maggio 2014 avverso l'ordinanza del 28 febbraio 2014 del Magistrato di sorveglianza di Messina che rigettava istanza di revoca anticipata di tale misura;

Ritenuto in fatto

Premesso che con ordinanza dell'8 ottobre 2012 il Magistrato di sorveglianza di Palermo disponeva l'applicazione della misura di sicurezza detentiva della Casa di cura e custodia, a seguito di un complesso *iter* motivazionale che ricostruiva la vicenda individuale, familiare, sociale, psichiatrica e giudiziaria del M. ed esaminava il tentativo omicidiario e la sua criminogenesi alla luce della sentenza di condanna e delle risultanze peritali.

In particolare, il Magistrato di sorveglianza di prima applicazione sottolineava che «Con richiesta del 5 gennaio 2011 la Procura della Repubblica di Palermo, chiedeva al Magistrato di Sorveglianza di procedere all'accertamento della pericolosità sociale del predetto M.S. ai fini dell'applicazione della misura di sicurezza della Casa di Cura e Custodia per anni 2, ordinata dalla Corte di Appello di Palermo con sentenza emessa il 17 marzo 2009, irrevocabile il 4 maggio 2009, che gli ha inflitto la pena di anni 4 e mesi 8 di reclusione per il reato di tentato omicidio, riconosciuta la diminuzione di cui all'art. 89 cp., ritenuta equivalente alla contestata aggravante di aver agito con crudeltà e della recidiva reiterata (fatto commesso il 20 marzo 2007 in danno di un connazionale).

Con la medesima pronuncia è stato disposto che a pena espiata il M.S. fosse ricoverato in una casa di cura e custodia per un tempo non inferiore ad anni due.

Tanto premesso, deve osservarsi come a carico del M. oltre alla condanna da cui discende la misura di sicurezza in contestazione, gravi un precedente per il reato di interruzione di un servizio di pubblica utilità e danneggiamento (f.c. 15 luglio 2000) e una per lesione personale continuata e porto di armi (f.c. 1° maggio 2006).

Quanto ai fatti di cui alla condanna in esecuzione si rileva come si sia trattato di una condotta di tentato omicidio posta in essere ai danni di un connazionale, cui il M. seguito di una banale lite — ha inferto reiterati colpi al capo, tenendolo immobilizzato con il peso del proprio corpo, e proseguendo l'aggressione anche quando la vittima era ormai inerme e priva di sensi.

In ordine, poi, al grado di imputabilità del M. dalla perizia medico legale espletata nel corso del giudizio di cognizione, è emersa la presenza di una patologia definibile “come discontrollo degli impulsi in soggetto con esiti di trauma cranico”; a tale riguardo viene rappresentato che il soggetto, a seguito di un grave sinistro occorsogli nell'anno 1999, è stato sottoposto ad un intervento di craniectomia per l'evacuazione di ematoma extradurale, con permanenza di postumi invalidanti pari al 25% della capacità di lavoro, dipendente dal lieve deterioramento mentale post traumatico, secondario al grave insulto che l'encefalo ha subito, comportante disturbi della volontà, dell'attenzione, deficit di capacità critica e di autocontrollo, disturbi mnesici e modificazioni della personalità. Secondo il perito il disturbo diagnosticato come. “discontrollo degli impulsi in soggetto con esiti di trauma cranico” era compatibile con il tipo di trauma cranico sofferto dal soggetto, evidenziando come nella causazione di accessi di violenza come quello che ha causato i fatti di cui alla condanna in esecuzione (al pari di altro episodio avvenuto il 1° maggio 2006 per cui il M. ha riportato condanna per lesione personale e porto di armi) giocava un ruolo scatenante la concomitante assunzione di bevande alcoliche, anche non in dose massiccia, che innestandosi nella patologia in atto, ne amplificava le manifestazioni di tipo violento. Sulla scorta di tali considerazioni medico legali all'esito del giudizio è stato. ritenuto che il disturbo di personalità presente nel soggetto fosse tale da incidere in modo oggettivo sulla capacità d'intendere e volere dello stesso, con conseguente applicazione della diminuzione prevista dall'art. 89 c.p..



Viceversa, durante il periodo di detenzione, protrattosi fino al 23 aprile 2011, il condannato ha mantenuto una condotta sostanzialmente regolare (ad eccezione di un episodio trasgressivo posto in essere il 10 febbraio 2011), si è rapportato correttamente con agenti penitenziari e compagni di detenzione, ha svolto con impegno e serietà l'attività lavorativa di giardiniere in modalità di articolo 21 O.P. ed ha fluito di tre permessi premio giornalieri.

Dopo la scarcerazione, tuttavia, dopo aver vissuto in situazioni precarie e problematiche per alcuni mesi, il soggetto ha fatto perdere le proprie tracce.

Lo stesso, infatti, in un primo tempo ha vissuto a Mazara del Vallo, ove ha ripreso a svolgere l'attività di marinaio sui pescherecci, senza però riuscire a reperire, neppure con l'aiuto dei servizi sociali territoriali, compulsati anche da questo Ufficio, una sistemazione abitativa stabile e affidabile. Dopo alcuni mesi ha fatto ritorno a Palermo, ove è stato ospite presso la Missione Speranza e Carità. Dall'ultima relazione dell'UEPE del 21 settembre 2012, emerge, però, che il M., dalla metà circa del mese di agosto u.s. ha lasciato la Missione, senza fornire indicazioni o recapiti ove reperirlo.

Ebbene, sulla base di tale compendio di elementi, tenuto conto che si tratta di soggetto nei cui confronti è stata evidenziata una patologia che si sostanzia in un "discontrollo degli impulsi in soggetto con esiti di trauma cranico", in cui è insito un forte grado di pericolosità, posto che, specie se associata all'assunzione, anche minima, di sostanze alcoliche (cui il M. è dedito) può dar luogo a reazioni molto violente e incontrollate, cui si aggiunge che è senza fissa dimora, senza occupazione, ed è privo di punti di riferimento familiare che gli possano offrire una sponda di stabilità, non resta confermare il giudizio di pericolosità sociale ed applicare la misura di sicurezza ordinata con la sentenza citata, per la durata di anni due."

Con l'ordinanza del 28 febbraio 2014 il Magistrato di sorveglianza di Messina, rigettando l'istanza di revoca anticipata di tale misura, sottolineava che "Agli atti emerge che l'internato è affetto da "discontrollo degli impulsi in soggetto con esiti di trauma cranico"; il fatto per cui è sottoposto a misura è stato posto in essere ai danni di un conazionale, colpito ripetutamente al capo, anche quando la vittima era priva di sensi, e ciò a seguito di una banale lite.

Dalla relazione dell'O.P.G. del 4 febbraio 2014 emerge che il soggetto "appare tranquillo e disponibile al colloquio, non emergono alterazioni della senso percezione né del pensiero. Umore congruo allo status ansia patologica. Lavora con profitto, buono il comportamento in reparto. Si mantiene senza terapia".

Si riferisce che accede volentieri al colloquio, in merito al reato ha però assunto un atteggiamento evasivo; attualmente svolge attività lavorativa quale inserviente di reparto. Era in possesso di permesso di soggiorno, allo stato scaduto. Non è stato possibile predisporre un progetto terapeutico perché non è possibile la presa in carico, non essendo residente nel territorio. L'equipe ritiene opportuno in ogni caso procedere ad una sperimentazione graduale sul territorio attraverso la partecipazione a gite socio-terapeutiche di reparto, con accompagnamento di operatori o volontari e la fruizione di licenze orarie e giornaliera in ambito protetto.

Ritenuto, alla luce delle complessive risultanze istruttorie, che allo stato, stante l'assenza di progetto concreto e considerata la necessità di osservazione e sperimentazione graduale sul territorio, che non possa accedersi alla richiesta di revoca della misura".

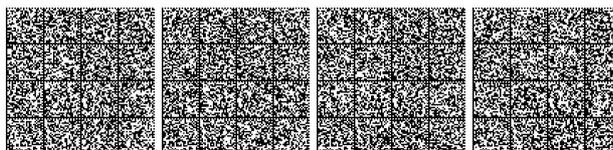
Con provvedimento dell'11 aprile 2014 la Direzione dell'O.P.G. di Barcellona Pozzo di Gotto, nel presupposto delle stabili condizioni psichiche del M. e del suo comportamento corretto, lo ammetteva al lavoro esterno ex art. 21 della legge n. 354/75.

Con atto d'appello del 16 aprile 2014 il M., tramite il suo difensore, chiedeva la revoca anticipata della misura di sicurezza detentiva, anche ai fini del suo rientro nel Paese d'origine, e, in via subordinata, l'applicazione della libertà vigilata.

All'udienza il P.G. e la difesa concludevano come da verbale allegato.

Considerato in diritto

Ai fini del presente giudizio, si appalesa rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 81/2014 di conversione del decreto-legge 31 marzo 2014 n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, nelle parti in cui 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", per contrasto con gli artt. 1, 2, 3, 4, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 77 e 117 della Costituzione,



A) Sotto il profilo della rilevanza, l'interdizione normativa dell'uso prognostico di essenziali fattori, come le condizioni individuali, familiari e sociali e l'assenza di progetti terapeutici individuali, incide in modo determinante e profondamente discorsivo sul giudizio in corso, impedendo una valutazione compiuta della concreta pericolosità sociale del soggetto interessato e del suo grado attuale.

Invero, il M. affetto da “discontrollo degli impulsi in soggetto con esiti di trauma cranico”, nel corso dell'esecuzione della misura di sicurezza detentiva presso l'O.P.G. di Barcellona Pozzo di Gotto, ha evidenziato condizioni psichiche stabili ed ha tenuto una positiva condotta, partecipando alle attività trattamentali con valenza terapeutica, con recente ammissione al lavoro ex art. 21 O.P. (*cf.*: provvedimento acquisito agli atti), a fronte di una situazione individuale, familiare e socio-assistenziale caratterizzata in chiave negativa dalla lontananza della famiglia residente in Tunisia, dalla mancanza di concreta prospettiva lavorativa e risocializzante, essendo sprovvisto di permesso di soggiorno in quanto scaduto, nonché dalla mancanza della presa in carico da parte dei servizi sanitari territoriali in quanto non residente e dall'assenza di un progetto terapeutico e socio-riabilitativo (*cf.*: relazione penitenziaria e psichiatrica di sintesi del 4 febbraio 2014).

Risulta evidente che, dovendo fondare il giudizio prognostico sulla base delle qualità soggettive della persona ignorando forzatamente i fattori prognostici interdetti dalla normativa denunciata, ancorchè acquisiti alla cognizione del fascicolo processuale, la stessa prognosi risulta impossibile o radicalmente alterata, in quanto tale prognosi altro non è che la previsione in chiave probabilistica dei comportamenti che il soggetto potrà assumere proprio nel contesto delle condizioni individuali, familiari, socio-assistenziali e sanitarie di cui la norma prescrive di non tener conto, con la conseguenza che sarà ardua e profondamente incerta ed affidata ad un volontarismo giudiziario arbitrario, cognitivamente inadeguato e teleologicamente disorientato, la scelta di se e di quale misura mantenere o adottare e del suo contenuto prescrittivo.

Si aggiunga che, nel caso di specie, non è esperibile la soluzione invocata dall'appellante della revoca anticipata della misura di sicurezza detentiva al fine di rientrare nel suo Paese d'origine, mancando le garanzie, necessarie ai fini specialpreventivi, sia dell'effettività di tale rientro — in difetto di una misura prefettizia di espulsione in quanto annullata (*cf.*: verbale d'udienza in atti) e stante l'impossibilità, per il principio di tipicità che non consente, della trasformazione della misura di sicurezza “psichiatrica” in corso con la misura di sicurezza “non psichiatrica” dell'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato (*cf.*: Cass. S.U. del 28 aprile 2011 n. 34091) — sia della stabile permanenza nel Paese d'origine e del conseguente non rientro in Italia.

Invero, premessa la necessaria presenza del M. nel territorio nazionale, ai fini della valutazione prognostica e della conseguente decisione giudiziaria nei suoi confronti, non può essere indifferente — indifferentismo cui irragionevolmente rischia di condurre la normativa denunciata — se lo si valuti “soggettivamente” pericoloso e si scelga di mantenerlo nell'ambito penitenziario, ove riceve assistenza e trattamento terapeutico e socio-riabilitativo, come sopra riscontrato, ovvero se lo si ritenga “soggettivamente” inoffensivo o con pericolosità sociale “scemata” e lo si collochi in libertà affidato a se stesso o in libertà vigilata, nonostante la mancanza di punti di riferimento familiari, socio-assistenziali e terapeutici — con il rischio consistente che le componenti violente ed aggressive insite nella sua personalità e nel suo vissuto esistenziale, rimaste latenti in ambiente protetto, si “slatentizzino” in assenza di adeguati presidi ed in presenza di fattori scatenanti e di agenti provocatori, come già accaduto in occasione dell'episodio criminoso sopra descritto — oppure ancora se lo si collochi in libertà o in libertà vigilata in un contesto adeguato sotto i profili, tra loro strettamente correlati, delle condizioni di vita individuale (vitto, alloggio, sobrietà nell'uso di bevande alcoliche, impegno in attività lavorative e risocializzative etc.), familiare (la lontananza della famiglia può trovare un valido sostitutivo nell'ospitalità di una comunità d'accoglienza), sociale (la collocazione in un contesto urbano non degradato caratterizzato dalla presenza di agenzie di aggregazione, come la parrocchia o i centri sociali, e di un tessuto di solidarietà umana, come il buon vicinato) e delle condizioni socio-assistenziali e terapeutiche (presa in carico del D.S.M. competente secondo un progetto individualizzato di cura psichiatrica e di riabilitazione sociale).

Fuori di una realistica e globale prospettiva prognostica, ridotta alla valutazione monca, isolata e decontestualizzata delle qualità soggettive della persona, non resta che l'alternativa arbitraria se considerare il soggetto — si perdoni e si giustifichi l'uso in funzione icastica delle seguenti metafore letterarie — un “Lupo cattivo” in ragione del grave reato commesso e della sua malattia mentale, rimasto tale nelle sue potenzialità criminogene (“delinquenti, matti o signori si nasce e non si diventa”), nonostante i trattamenti intramurari dispensati — si osservi *per incidens* che anche l'intra-moenia dell'O.P.G. configura un contesto istituzionale, assistenziale e terapeutico, con determinate condizioni di vita individuale, familiare e sociale — oppure se considerarlo un “Lupo buono” divenuto tale in corso d'opera, grazie alla buona condotta penitenziaria (“delinquenti, matti o bravi cittadini non si nasce, si diventa”), senza tuttavia saper bene (o non sapendo affatto) in virtù di quali fattori (endogeni o esogeni?) sia avvenuta tale trasformazione, se tali fattori siano transitori o duraturi, tali cioè da permanere in ambiente libero, con o senza la vigilanza delle forze dell'ordine, l'aiuto



degli assistenti sociali e le prescrizioni specialpreventive e terapeutiche di una misura di sicurezza, senza sapere bene (o non sapendo affatto) a quali pericoli si espongono nel Bosco, di cui dover ignorare le condizioni, sia Cappuccetto rosso, che rischia di essere divorata insieme alla Nonna, sia lo stesso Lupo che rischia di venire ucciso dal Cacciatore, ovvero ancora se considerarlo un “soggetto dimezzato” come il Visconte di calviniana memoria che rischia di combinar guai, per sé e per gli altri, sia nella versione cattiva, sia paradossalmente in quella buona della sua personalità dimidiata o, infine, se osservarlo come il Giano bifronte, che tra passato e futuro resta in mezzo al guado, sulla soglia della porta che dall’O.P.G. conduce verso la città libera.

Invero, fuor di metafore, senza un approccio globale e multifattoriale, garantito dalla normativa previgente ed interdetto dalla novella legislativa, casi come quello di M. non possono trovare soluzioni adeguate che soddisfino in modo equilibrato le compresenti diverse esigenze costituzionalmente rilevanti.

B) Sotto il profilo della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate dalla normativa denunciata, occorre premettere che in materia di misure di sicurezza e di giudizi di pericolosità — che formano il presupposto cognitivo e giuridico dell’applicazione, trasformazione, proroga o revoca di tali misure — la Corte costituzionale ha elaborato fondamentali insegnamenti, che costituiscono l’habitat giuridico-costituzionale e l’*humus* culturale e assiologico della presente eccezione e che si riassumono intorno ad un nucleo essenziale rinvenibile nella sentenza “odigitria” n. 253 del 2003, laddove statuisce “l’equilibrio costituzionalmente necessario” “fra le diverse esigenze che deve ...necessariamente caratterizzare questo tipo di fattispecie”, “le esigenze di cura e tutela della persona interessata e di controllo della sua pericolosità sociale”, attraverso “misure a contenuto terapeutico”, “ragionevolmente... atte a contenere tale pericolosità”, “manifestatasi nel compimento di fatti costituenti oggettivamente reato e valutata prognosticamente in occasione e in vista delle decisioni giudiziarie conseguenti” ed a “tutelare la collettività dalle sue ulteriori possibili manifestazioni pregiudizievoli”, “in un ordinamento ispirato al principio personalista (art. 2 della Costituzione), in quanto rispondano contemporaneamente a entrambe queste finalità, collegate e non scindibili (cfr. sentenza n. 139 del 1982), di cura e tutela dell’infermo e di contenimento della sua pericolosità sociale”, sicchè “un sistema che rispondesse ad una sola di queste finalità (e così a quella di controllo dell’infermo ‘pericoloso’), e non all’altra, non potrebbe ritenersi costituzionalmente ammissibile”.

Invero, la normativa scrutinata si rivela strutturalmente e concettualmente mancante del “necessario equilibrio”, in una materia governata dal principio di ragionevolezza che esige un sapiente e delicatissimo “bilanciamento delle diverse’ esigenze costituzionali”, onde la lesione di tale equilibrio, posto a presidio di essenziali beni della persona e della comunità, è foriera di plurimi ed interconnessi profili di grave incostituzionalità, che di seguito partitamente si illustrano.

1) Violazione degli artt. 1 e 4 della Costituzione:

la normativa denunciata viola il principio giuslavorista, giacchè, censurando a fini prognostici le condizioni di vita individuale, familiare e sociale, impone di non tener conto della circostanza se la persona svolga o non svolga (o abbia o non abbia la prospettiva di svolgere) un’attività lavorativa che costituisce una delle fondamentali condizioni di vita individuale, familiare e sociale ed un potente fattore di prevenzione criminale, ove il lavoro onesto è presente, ovvero, al contrario, un potente fattore criminogeno, ove tale lavoro non è presente o assume persino i caratteri di attività illecite o criminali; si aggiunga che il lavoro costituisce un formidabile strumento del trattamento penitenziario, rieducativo, risocializzativo e terapeutico degli autori di reati, che assume speciale valenza ergonomica e riabilitativa nei confronti dei soggetti affetti da patologie psichiatriche e che il novello Legislatore, negandone la rilevanza prognostica, rischia di precluderne le possibilità di accesso e di inibirne l’effettività dell’esercizio.

2) Violazione dell’art. 2 della Costituzione:

l’istituto della pericolosità sociale, siccome “dimidiato” nelle sue componenti essenziali e nei confronti della generalità dei reati e degli autori inimputabili e semimputabili, espone diritti e beni fondamentali delle persone e della comunità a gravi rischi razionalmente e giudizialmente non più controllati e controllabili, a causa dell’irragionevole rinuncia a strumenti cognitivi e normativi necessari al fine di un loro adeguato controllo, con ingiustificata compressione della discrezionalità giudiziale normativamente male orientata attraverso l’imposizione di “rigidi vincoli” che non consentono l’apprezzamento globale della situazione concreta del soggetto e determinano la conseguente impossibilità o grave difficoltà nella scelta della misura idonea a fronteggiare tali rischi;

si aggiunga che la normativa scrutinata, censurando a fini prognostici le condizioni di vita individuale, familiare e sociale, lede il diritto inviolabile della persona a vedere riconosciuta e giudizialmente apprezzata la sua condizione di vita sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

3) Violazione dell’art. 3 della Costituzione:

a) in ordine al principio sovraordinato di ragionevolezza, la normativa denunciata mostra tutta la sua irrazionalità sotto molteplici angoli visuali e disciplinari;



il riduzionismo cognitivo di una pericolosità sociale “dimezzata” si rivela irragionevole sotto il profilo giuridico, in quanto determina una rottura dell’equilibrio costituzionale necessario *in subiecta materia* secondo l’ineludibile insegnamento del Giudice supremo delle Leggi, giacché compromette o addirittura vanifica le finalità costituzionalmente necessarie delle misure di sicurezza: quella di difesa sociale, restituendo la libertà extramuraria a soggetti ritenuti fino a ieri pericolosi o molto pericolosi alla luce di un giudizio prognostico globale, oggi normativamente censurato, quella terapeutica, rimettendo in libertà soggetti bisognevoli di cure psichiatriche, che bene o male nelle strutture penitenziarie vengono oggi dispensate, nonostante la concreta assenza di progetti terapeutici e socio-riabilitativi individualizzati e contestualizzati nei territori di appartenenza e/o di reinserimento.

Si aggiunga che tale “pericolosità sociale decontestualizzata”, avulsa cioè dal contesto ambientale, imponendo al giudice di “astrarre” dai fattori estromessi dalla base cognitiva del suo giudizio prognostico, gli impedisce l’accertamento in concreto della reale pericolosità (o non pericolosità) sociale del soggetto e finisce con l’introdurre una forma mascherata e surrettizia di irragionevole e costituzionalmente censurabile presunzione legislativa di pericolosità (o di non pericolosità), senza una valida giustificazione scientifica, come meglio si dirà in seguito.

Possono ripetersi *mutatis mutandis* le calzanti parole della sentenza n. 153/2003, ancorché dettate in riferimento a diversa fattispecie:

“La legge qui adotta un modello che esclude ogni apprezzamento della situazione da parte del giudice, per imporgli un’unica scelta, che può rivelarsi, in concreto, lesiva del necessario equilibrio fra le diverse esigenze che deve invece necessariamente caratterizzare, questo tipo di fattispecie, e persino tale da pregiudicare la salute dell’infermo: ciò che, come si è detto, non è in alcun caso ammissibile”.

Tale riduzionismo, se non bastasse il rilievo giuridico-costituzionale, si rivela irragionevole anche sotto altri profili:

“sotto il profilo filosofico e antropologico”, in quanto stacca e isola l’uomo dall’ambiente e dimentica che l’essere umano è costitutivamente *zoon politikon*, essere relazionale e sociale che vive in costante rapporto, biologicamente e storicamente necessario, con l’ambiente umano, animale, vegetale, minerale e cosmico circostante e che ogni giudizio significativamente predicabile di ogni “qualità soggettiva” non può prescindere da tale sua condizione ontologica;

“sotto il profilo gnoseologico ed epistemologico”, in quanto “separa” e “sterilizza” una categoria di pregiate conoscenze di alto valore predittivo, pur acquisite e acquisibili al processo, tendendole giudizialmente inutilizzabili senza una valida ragione scientifica, ed isola la componente delle “qualità soggettive” della persona in un simulacro di giudizio prognostico *in vitro* che perde la concretezza dell’*adaequatio rei et intellectus*;

“sotto il profilo sociologico”, in quanto configura il paradosso di una pericolosità “sociale” senza la “società” che devesi *iussu legis* ignorare, chiude le porte al contributo delle scienze sociali, oblitera nella criminogenesi e nell’eziopatogenesi i fattori esogeni della realtà socio-ambientale, vanifica l’inchiesta socio-familiare dell’U.E.P.E. prescritta in materia di misure di sicurezza dal 2° comma, lettera a), dell’art. 72 della legge n. 354/75, incentra il giudizio prognostico sui fattori endogeni delle “qualità soggettive”, ossia sulla costituzione fisica e biopsichica dell’individuo, dimenticando che quasi mai il reato è un fatto individuale isolato, bensì quasi sempre il prodotto di complesse cause sociali, oltre che individuali, e manda in soffitta fondamentali verità riassunte nelle formule archetipe che riconoscono il ruolo della società nella genesi del delitto e vedono l’ambiente familiare e sociale come possibile specifico terreno di coltura della criminalità;

“sotto il profilo psichiatrico”, in quanto — esautorando dal compendio prognostico il “programma terapeutico individuale” considerato elemento inidoneo a sopportare il giudizio di pericolosità — disattende il dato di comune esperienza in ragione del quale è fattore determinante ai fini della prognosi nei confronti di una persona affetta da patologie psichiatriche la circostanza se la stessa sia sottoposta o meno a trattamento terapeutico individualizzato e la circostanza correlata se tale trattamento sia affidato alla buona volontà dell’interessato, spesso carente di coscienza di malattia e di conseguente compliance terapeutica, oppure imposta attraverso il regime prescrizionale di una misura di sicurezza;

si aggiunga che tale esautoramento del momento terapeutico dall’orizzonte predittivo rischia di aumentare il “peso specifico” che la malattia mentale ha nella bilancia prognostica, in quanto principale “qualità soggettiva” della persona imputabile o semimputabile, e rischia di alimentare il pregiudizio secondo cui il malato di mente è pericoloso in quanto tale, pericoloso perché malato di mente, pregiudizio atavico e binomio automatico di cui la migliore psichiatria forense ha ampiamente dimostrato l’infondatezza scientifica;

invero, la trama delle relazioni tra fatto di reato, malattia mentale, imputabilità e pericolosità sociale è assai più complessa e multiforme di quanto tale riduzionismo unilaterale mostra e consente di comprendere;



“sotto il profilo criminologico” (che costituisce l’ambito disciplinare di competenza specifica in materia di giudizi di prognosi criminale), in quanto dimentica che la pericolosità è un concetto elastico e dinamico, frutto di un giudizio multifattoriale, interattivo, relazionale, risultante combinatoria e sintetica di complesse variabili del rapporto biunivoco di interazione necessaria tra l’individuo e l’ambiente, in cui assumono rilievo centrale, secondo le prospettive più avanzate della moderna criminologia, il concetto di “pericolosità situazionale”, che considera la persona ed il suo eventuale potenziale criminogeno a seconda dei contesti relazionali in cui è inserita o in cui può o deve essere inserita (la stessa persona può essere pericolosa in un contesto e non esserlo in un contesto diverso, anche nello stesso arco temporale), il concetto di “criminogenesi”, come visione organica di un processo che comprende predisposizione (soma), carattere (psiche) e ambiente (physis) ed il concetto di “causalità circolare” dei vari fattori criminogenetici e prognostici, che reciprocamente si influenzano e si condizionano;

invero, l’uomo non è un’isola o una monade e la pericolosità sociale non è uno status soggettivo, una stimate biopsichica o un marchio individuale, sibbene un concetto relazionale complesso necessariamente “contestualizzato”, sicchè non ha senso predicare la qualità soggettiva di una persona come socialmente pericolosa se non con riferimento al contesto concreto in cui vive ed opera o in cui è destinata a vivere e ad operare;

la normativa scrutinata adombra, invece, un modello criminologico tendenzialmente “unifattoriale” di tipo individualistico — incentrato in via principale o esclusiva sui fattori endogeni, sulla personalità del singolo individuo e sulle sue “qualità soggettive”, ossia sulle sue caratteristiche personali, psicologiche e psichiatriche — impone di ignorare le condizioni di vita individuale, familiare e sociale e l’ambivalenza del loro significato prognostico, potendo fungere tali condizioni, a seconda dei casi, come determinanti fattori criminogeni ovvero, al contrario, come potenti leve di promozione, reinserimento e recupero, e spezza così l’unità organica del giudizio prognostico consacrata dall’art. 133 del codice penale, in cui i vari fattori endogeni ed esogeni sono tra loro strettamente correlati e interdipendenti, interdice la naturale consequenzialità tra la valutazione prognostica globale e la scelta della misura da adottare e del suo contenuto prescrittivo, stravolge la ferrea logica di una grundnorm del sistema penale, introducendovi aspetti di profonda irrazionalità proprio nella sua dimensione prognostico-preventiva;

in particolare, si appalesa l’intrinseca contraddittorietà di poter tenere conto del carattere del reo, che è il risultato dinamico dell’interazione tra il temperamento e l’ambiente, e di dover non tenere conto proprio delle condizioni ambientali su cui il carattere del reo agisce e che sul carattere del reo influiscono, schizofrenica criteriologia che si iscrive proprio nella fase prognostica del reinserimento ambientale del soggetto dall’istituzione totale alla società libera;

inoltre, risulta davvero contraddittorio e paradossale poter tenere conto delle condizioni di vita “anteatta” del reo e dover non tenere conto delle sue condizioni di vita individuali, familiari e sociali “attuali”, ancorchè criminogene ed, anzi, anche se favorevoli;

censurate le condizioni di cui al n. 4 del 2° comma dell’art. 133 c.p. e rese di per sè irrilevanti ai fini giudiziari le risorse terapeutiche territoriali, residuano i fattori prognostici immutabili e cristallizzati come la gravità del fatto di reato contemplata dal 1° comma, i motivi a delinquere previsti dal n. 1 del 2° comma, i precedenti penali e giudiziari, la condotta e la vita antecedenti al reato previsti dal n. 2 e la condotta contemporanea al reato prevista dal n. 3, e si riducono i fattori prognostici modificabili in progress come il carattere del reo previsto dal n. 1 e la condotta susseguente al reato prevista dal n. 3, tuttavia ormai devitalizzati e decontestualizzati in quanto sganciati dalle condizioni di cui al n. 4 che costituiscono il pendant necessario di ogni dinamismo evolutivo della personalità di un soggetto, del suo carattere e della sua condotta;

il rischio è che l’intento del legislatore verso una maggiore deistituzionalizzazione nel trattamento dei malati di mente autori di reato si inverte in pratica nel suo contrario, se prenderà corpo una cultura del “soggettivismo criminologico” socialmente disancorato e del “cronicismo psichiatrico” terapeuticamente disincantato e se aumenterà la propensione dei giudici a motivare sulla base delle qualità soggettive desunte dai fattori immutabili ed a svaloriare i fattori dinamici ed evolutivi, così da perpetuare la misura più restrittiva in una sorta di “conservatorismo giudiziario” con la prospettiva di nuove proroghe seriali sine die e di nuovi ergastoli bianchi, non più aperti al sopraggiungere di fattori esogeni positivi, bensì blindati nel fissismo di motivazioni cristallizzate sui fattori endogeni immodificabili;

tale scenario prefigura una pericolosità rigida, statica e autoconservativa, non più elastica, dinamica e aperta alle trasformazioni, e ridisegna il settore delle misure di sicurezza non più come laboratorio giudiziale, sociale ed istituzionale di works in progress, bensì come galleria stereotipata di crisalidi criminali fissate nel tempo e nello spazio, magari con la copertura della nuvole vague del “genetismo neuro-scientifico”;

l’irragionevole irrigidimento normativa del giudizio prognostico rischia così di determinare una sorta di “scotomizzazione (o dissonanza) cognitiva” che incide sulle concrete condizioni di psicologia giudiziaria in cui il decidente è chiamato a svolgere il suo delicatissimo compito, con la forte tentazione di una criptica *interpretatio abrogans* in



fraudem legis conseguente alla discrasia tra il motivo reale della decisione, inconfessabile in quanto censurato, ed il motivo apparente esternato sotto le mentite spoglie di una diversa categoria prognostica, con la probabile conseguenza, *in damno* per il soggetto interessato, che la motivazione apparente sia più sfavorevole di quella reale, come nei casi in cui la prima, a differenza della seconda, è fondata su fattori immutabili, come tali non suscettivi di modifiche giudiziali nel tempo.

b) in ordine alla irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento tra casi simili, la normativa denunciata viola l'art. 3 della Costituzione, giacché nei confronti degli imputabili la pericolosità sociale continua ad essere accertata nella globalità ed interezza dei fattori prognostici, mentre nei confronti degli inimputabili e dei semimputabili tale accertamento risulta "dimidiato", con l'aggravante che gli imputabili hanno maggior dominio dei fattori ambientali, a differenza degli infermi di mente che subiscono maggior condizionamento dall'ambiente ed hanno minore capacità di controllo rispetto agli influssi ambientali, onde nei loro riguardi *a fortiori* si impone una valutazione giudiziale, nella pienezza dei fattori prognostici, che tenga conto in modo particolare proprio delle condizioni "censurate" di cui al n. 4 del 2° comma dell'art. 133 del codice penale e del loro grande valore predittivo;

si aggiunga che con riguardo alla categoria dei semimputabili, come nel caso di che trattasi, l'irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento risulta ancor più eclatante, ove si consideri che nei confronti dello stesso soggetto, a seconda se si versi nella fase esecutiva della pena o della misura di sicurezza detentiva psichiatrica, muta il quadro prognostico di riferimento con effetti disfunzionali e paradossali di palmare evidenza;

invero, quale che sia l'ordine esecutivo delle due misure ai sensi dell'art. 220 c.p., la pericolosità sociale del semimputabile che fino al giorno prima deve essere valutata alla luce di tutte le circostanze di cui all'art. 133 c.p., il giorno dopo deve essere rimodulata alla stregua dei nuovi criteri introdotti dalla normativa denunciata, con la possibile e irrazionale conseguenza che un soggetto ritenuto pericoloso o non pericoloso ieri diviene non pericoloso o pericoloso oggi;

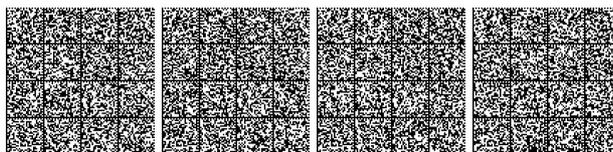
inoltre, analoga situazione con effetti parimenti irragionevoli si verifica nel caso ricorrente di coesistenza di una pluralità di titoli esecutivi in capo allo stesso soggetto, il quale figura come imputabile con riguardo ad alcuni di essi ed inimputabile o semimputabile con riguardo agli altri;

si osservi, infine, che l'irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento raggiunge il suo acme nei casi dei soggetti imputabili cui è sopravvenuta una infermità psichica tale da comportarne il ricovero in O.P.G. ai sensi dell'art. 148 c.p.: nei loro confronti, essendo in espiazione di pena, non sarà applicabile la "nuova" pericolosità sociale, a differenza dei loro compagni di internamento e, magari, di cella, in quanto sottoposti a misura di sicurezza detentiva di carattere psichiatrico.

4) Violazione degli artt. 25 e 27 della Costituzione:

nel testo costituzionale e nel sistema del doppio binario adottato dal codice penale le misure di sicurezza si distinguono chiaramente dalle pene, avendo presupposti, contenuti e finalità diverse, quantunque entrambe astrette dalla comune natura di sanzioni criminali e dal finalismo rieducativo che deve caratterizzare ogni trattamento sanzionatorio e sebbene nella prassi esecutiva tali diverse sanzioni conoscano forme di ibridazione e fenomeni di truffa delle etichette;

la normativa scrutinata insinua e accentua, invece, una logica "confusiva", risultando evidente l'*intentio legislatoris* — sottesa all'amputazione ortopedica della base cognitiva del giudizio prognostico, unitamente alla previsione della durata massima delle misure di sicurezza detentive commisurata al limite edittale della pena prevista per il reato corrispondente, in una impropria prospettiva anticipatoria di un sistema a sanzione unica — di non far pagare al reo infermo di mente il fio delle colpe della società, le conseguenze sanzionatorie delle responsabilità collettive della non accoglienza familiare, sociale e istituzionale e delle carenze e indisponibilità delle strutture sanitarie e psichiatriche territoriali; in realtà, così normando, con l'intento di contrastare i fenomeni negativi degli "ergastoli bianchi" e delle "proroghe seriali", si caricano le misure di sicurezza di valenze retributive e punitive che devono restare loro estranee (*cf.* la sentenza n. 153/2003 nella parte in cui condivide l'argomento del giudice remittente che censura l'incostituzionalità della norma in quanto finisce per attribuire alla misura di sicurezza "funzione retributiva anziché di prevenzione speciale" ed impedisce "l'adozione di soluzioni idonee a difendere la collettività e insieme a curare adeguatamente un soggetto pericoloso"), si contrastano tali valenze negative in modo improprio, giacché si "sanziona" la collettività trasferendo su di essa il rischio giudizialmente incontrollato di nuove condotte antisociali e criminose, si espone a gravi pericoli la vittima dello stesso reato se ancora esistente e/o le altre vittime potenziali, con la conseguenza di fare pagare alla parte incolpevole della società il prezzo della cattiva coscienza di un trattamento inadeguato quando non disumano del reo folle, si espone quest'ultimo ai rischi di un reinserimento forzoso in contesti familiari e sociali impreparati o refrattari a riceverlo, si forza la mano attraverso una sorta di ricatto istituzionale per via legislativa al fine di costringere alle "prese in carico" i territori renitenti, non si percorre fino in fondo la via maestra, pure presente in talune disposizioni felici della legge in esame (*cf.* la norma che "mette in mora" i Dipartimenti di salute mentale per la predisposizione obbligatoria dei programmi terapeutici individuali), della "responsabilizzazione" e della "non



scotomizzazione” delle varie agenzie territoriali, della loro adeguata e graduale preparazione, della paziente costruzione di strutture e reti socio-sanitarie e di protocolli condivisi, opera non disgiunta dall’eventuale attivazione di meccanismi sanzionatori in presenza di persistenti condotte antiggiuridiche e di pratiche d’inefficienza e/o di ostruzionismo da parte degli organi preposti;

la violazione degli artt. 25 e 27 della Costituzione si apprezza, inoltre, sotto il profilo teleologico, giacchè la normativa denunciata — spezzando, a livello della prognosi giudiziaria, il rapporto inscindibile tra l’uomo e l’ambiente e rinunciando così al dinamismo che da tale rapporto scaturisce, dinamismo necessario in ogni trattamento progressivo, in ogni processo trasformativo ed evolutivo della persona, in ogni processo terapeutico, rieducativo e risocializzativo — finisce col contrastare le stesse essenziali finalità delle misure di sicurezza sottese al sistema costituzionale, come più volte ripensato e ricostruito dal Giudice supremo delle Leggi;

si osservi ancora che la normativa scrutinata, in quanto mira a disciplinare le misure di sicurezza in corso di applicazione o di esecuzione, in relazione a fatti di reati posti in essere prima della sua entrata in vigore, rischia di impingere con il principio di irretroattività delle disposizioni penali sfavorevoli, che la Corte costituzionale ha esteso in talune pronunce alla materia delle misure di sicurezza (cfr: sentenza n. 19/1974 e ordinanza n. 392/1987), giacchè la censura legislativa dell’uso prognostico delle condizioni di cui al n. 4 del 2° comma dell’art. 133 del codice penale è ambivalente e potenzialmente *contra reum* e quindi *in malam partem*;

invero, cadono sotto la scure della novella legislativa sia le condizioni sfavorevoli sia quelle favorevoli, con la conseguenza che, estremizzando, un internato che mostra le sue “cattive qualità soggettive” — in ragione del reato commesso, della patologia mentale da cui è affetto, del carattere difficile e della negativa condotta tenuta in un ambiente penitenziario controindicato — continuerà a restare segregato tendenzialmente *sine die*, nonostante la presenza di condizioni esterne individuali, familiari e socio-terapeutiche favorevoli all’esperienza di un suo reinserimento sociale, con evidente effetto in *malam partem* della nuova disciplina, mentre un internato che esibisce “buone qualità soggettive” — in virtù del buon compenso psichico raggiunto in ambito penitenziario, del carattere mite ed influenzabile e della positiva condotta intramuraria — verrà rimesso in ambiente libero, nonostante le condizioni esterne patologiche e criminogene e le carenze socio-terapeutiche, ove l’effetto in *bonam partem* è più apparente che reale, se si considerano i condizionamenti ambientali ed i conseguenti rischi cui tale improvvido reinserimento espone lo stesso soggetto, la sua salute, la sua incolumità, la sua vita di relazione, la sua stessa libertà.

5) Violazione degli artt. 29, 30 e 31 della Costituzione:

censurando a fini prognostici le condizioni di vita individuale, “familiare” e sociale e imponendo di ignorare l’ambiente familiare che costituisce, come è evidente, sia un potente fattore di prevenzione criminale, in presenza di una famiglia sana, accogliente e capace, sia, invece, un potente fattore criminogeno, in presenza di una famiglia disastrosa o incapace o addirittura dedita al crimine, la normativa denunciata lede i diritti della famiglia, in quanto rischia di impedirle di esercitare i suoi compiti “genitoriali” di mantenimento, istruzione ed educazione dei figli, ancorchè malati di mente e autori di reato, oppure, al contrario, rischia di costringerla a subire il loro rientro, nonostante le sue condizioni affettive, psicologiche, psichiatriche, educative, culturali, esistenziali, economiche, abitative, socio-assistenziali etc. siano controindicate, o, addirittura, di agevolarla nelle sue attività illecite o criminose, con la conseguenza che, invece di sostenerla come prescrive il 2° comma dell’art. 30 Cost., si finisce con l’aggravarne le condizioni, senza giovamento anzi con danno di tutti i suoi membri e con grave pregiudizio sociale; si aggiunga che il rapporto con la famiglia costituisce un essenziale strumento del trattamento penitenziario, rieducativo, risocializzativo e terapeutico degli autori di reati, che assume speciale valenza affettiva, esistenziale e riabilitativa nei confronti dei soggetti affetti da patologie psichiatriche.

6) Violazione dell’art. 32 della Costituzione:

la rimessione in libertà o in libertà vigilata, per effetto della nuova normativa, di soggetti affetti da patologie psichiatriche e bisognosi di assistenza e cure, sebbene in condizioni di vita individuale, familiare e sociale controindicate, se non criminogene, ed in assenza di un progetto terapeutico individuale, espone tali soggetti al rischio di commettere non solo atti eterolesivi ma anche atti autolesivi, pregiudicando la loro salute ed il loro diritto a trattamenti terapeutici e socio-riabilitativi adeguati.



7) Violazione dell'art. 34 della Costituzione:

censurando a fini prognostici le condizioni di cui al n. 4 del 2° comma dell'art. 133 del codice penale, con la conseguenza di dovere ignorare la frequenza scolastica (o la possibilità di essa) — che costituisce, come è evidente, una fondamentale condizione di vita individuale, familiare e sociale — la normativa scrutinata rischia di ledere il diritto del soggetto all'istruzione scolastica, perdendo di vista il grande valore predittivo dei gradi di alfabetizzazione e di scolarizzazione quali potenti fattori di prevenzione criminale; si aggiunga che la scuola costituisce un essenziale strumento del trattamento penitenziario, rieducativo, risocializzativo e terapeutico degli autori di reati, che assume speciale valenza pedagogica e riabilitativa nei confronti dei soggetti affetti da patologie psichiatriche.

8) Violazione dell'art. 77 della Costituzione:

nell'ambito dell'*iter* legislativo della conversione di un decreto-legge che dispone la proroga del termine di chiusura degli O.P.G., non si ravvisa la necessità e l'urgenza di introdurre modifiche strutturali di istituti secolari come la pericolosità sociale, disciplinata dalle norme cardinali degli artt. 133 e 203 del codice penale, indirettamente stravolte dall'intervento riformatore, o come il sistema del doppio binario, che prevedeva l'indeterminatezza della durata massima di tutte le misure di sicurezza — spezzando il nesso di "interrelazione funzionale" e di "sostanziale omogeneità" tra decreto-legge e legge di conversione — modifiche varate nel contesto di un dibattito parlamentare contrassegnato dalla fretta connessa all'esigenza politica della conversione "blindata" del decreto-legge (*cf.* i resoconti dei lavori parlamentari e le perspicue osservazioni *in subiecta materia* della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale).

9) Violazione dell'art. 117 della Costituzione:

la normativa scrutinata, violando l'art. 2 Cost., nei sensi di cui si è sopra argomentato, viola, altresì, l'art. 117 Cost., nella parte in cui impegna il Legislatore al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, ed in particolare viola l'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani e l'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che tutelano il diritto alla sicurezza, esponendo a gravi rischi non solo la sicurezza dei cittadini italiani, ma anche la sicurezza di tutti i cittadini che dalle Convenzioni internazionali ricevono protezione giuridica e che, per le più svariate ragioni, possono trovarsi sul territorio dello Stato italiano.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 81/2014 di conversione del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, nelle parti in cui 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 sopportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali", per contrasto con gli artt. 1, 2, 3, 4, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 77 e 117 della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso.

Dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'interessato, al P.M. ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Messina, 16 luglio 2014

Il Presidente ed il Magistrato di Sorveglianza coestensori
MAZZAMUTO - IOPPOLO

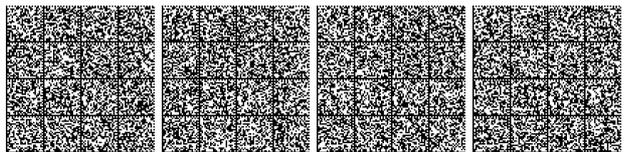
14C00357

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

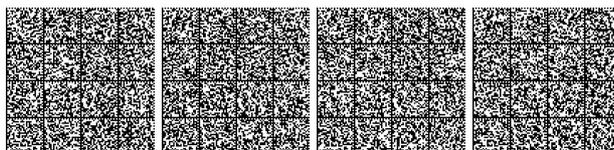
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

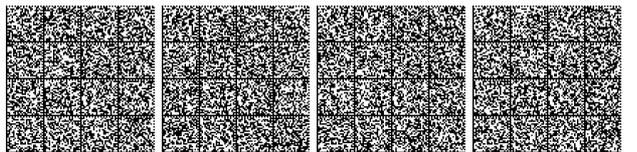
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 4,00

