

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 28

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 luglio 2019

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

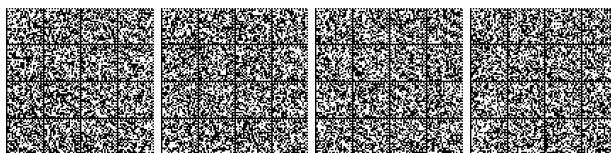




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **163.** Sentenza 8 maggio - 4 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Tributi - Deducibilità parziale dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni.
 - Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1, primo periodo, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)»..... Pag. 1
- N. **164.** Sentenza 21 maggio - 4 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Commercio - Esercizio del commercio al dettaglio su aree pubbliche in forma itinerante - Esonero dai limiti prescritti per la sosta e dagli obblighi di spostamento se sul medesimo punto non si presenta un altro operatore.
 - Legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999), art. 4, comma 1, lettera c)..... Pag. 4
- N. **165.** Ordinanza 20 giugno - 4 luglio 2019
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
Correzione di errori materiali contenuti nella sentenza n. 130 del 7-28 maggio 2019...... Pag. 9
- N. **166.** Sentenza 21 maggio - 9 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Contratti pubblici - Facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione dell'intervento e uno per la fase di affidamento - Istituzione e gestione dell'Albo telematico dei commissari di gara - Adozione da parte della Giunta regionale di linee guida e del codice regionale di buone pratiche - Definizione, con deliberazione della Giunta regionale, dei requisiti necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti.
 - Legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), artt. 34, comma 2, 37, commi 1, 2, 3, 4 e 8, 39 e 45..... Pag. 10
- N. **167.** Ordinanza 21 maggio - 9 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Responsabilità amministrativa - Risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione in conseguenza di reati commessi da pubblici dipendenti - Delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione proponibile dalle procure regionali della Corte dei conti.
 - Decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) - convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102 - art. 17, comma 30-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141..... Pag. 21



N. 168. Ordinanza 23 maggio - 9 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa - Risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione in conseguenza di reati commessi da pubblici dipendenti - Delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione proponibile dalle procure regionali della Corte dei conti.

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) - convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102 - art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.

Pag. 25

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 64. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 giugno 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Criminalità organizzata - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Principi e finalità - Promozione del metodo della concertazione come strumento strategico per la programmazione e l'attuazione degli interventi - Piano regionale integrato per il rafforzamento e la diffusione della cultura della legalità e della responsabilità - Promozione, da parte della Regione, della costituzione della "Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo" - Osservatorio legalità - Interventi per la promozione di politiche locali per la legalità e il contrasto al crimine organizzato e mafioso - Interventi per la valorizzazione di beni immobili e aziende confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa - Individuazione dei beneficiari di misure di sostegno psicologico e/o psichiatrico e altre prestazioni sanitarie - Interventi per la prevenzione e il contrasto dei reati ambientali e di tutela della salute - Promozione regionale della stipula di "Protocolli di legalità" - Affidamento alle Aziende per la casa e per l'abitare di funzioni inerenti beni immobili sequestrati o confiscati sulla base di un protocollo di intesa da stipulare con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità.

- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza), artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 4; 5; 6, commi 1 e 2, lettere h) e k); 7; 9, commi 1 e 2, lettere d) ed e); 10, commi 1 e 2; 13, comma 1 [e 2]; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2; 20, commi 2 e 3.

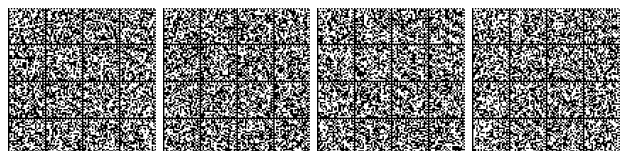
Pag. 29

N. 104. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale regionale per la Lombardia del 18 gennaio 2019

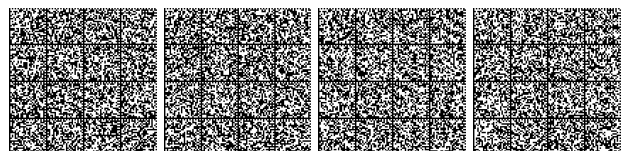
Impiego pubblico - Previsione per le categorie di personale, previste dall'articolo 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, che fruiscono del meccanismo di progressione automatica degli stipendi, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti stipendiali previsti dai rispettivi ordinamenti - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni - Ulteriore proroga sino al 31 dicembre 2015 delle disposizioni recate dall'art. 9, comma 21, primo e secondo periodo, del decreto-legge n. 78 del 2010 - Mancata previsione, per i soggetti cessati dal servizio durante il periodo di congelamento della progressione automatica stipendiale, della valorizzazione nella determinazione del trattamento di quiescenza, a far data dalla cessazione dal servizio, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni stipendiali automatiche che sarebbero spettate in relazione alle classi e agli scatti che sarebbero stati maturati nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2015.



- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, secondo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera *b*), come specificato dall’articolo 1, comma 1, lettera *a*), primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell’articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 15 luglio 2011, n. 111); legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 256. Pag. 45
- N. 105. Ordinanza del Tribunale di Lecco del 28 gennaio 2019
Circolazione stradale - Patente di guida - Soggetti sottoposti a misure di sicurezza personali - Previsione che il Prefetto “provvede”, anziché “può provvedere”, alla revoca della patente nei confronti di coloro che sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali.
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, comma 2. Pag. 53
- N. 106. Ordinanza del Tribunale di Massa del 6 dicembre 2018
Circolazione stradale - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida in caso di condanna per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime di cui agli articoli 589-bis e 590-bis cod. pen. - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222. Pag. 55
- N. 107. Ordinanza della Corte d’appello di Roma - Sez. speciale usi civici del 15 febbraio 2019
Usi civici - Norme della Regione Calabria - Previsione della cessazione degli usi civici quando insistano sulle aree ricomprese nei piani territoriali di sviluppo industriale di cui all’articolo 20 della legge regionale n. 38 del 2001.
- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34 (“Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002”), art. 53. Pag. 56
- N. 108. Ordinanza del Tribunale di Venezia del 3 aprile 2019
Unione civile - Diritti e doveri riconosciuti alle parti di un’unione civile - Atto di nascita - Possibilità di indicare le generalità dei genitori legittimi, di quelli che rendono la dichiarazione di riconoscimento del figlio nato fuori dal matrimonio e di quelli che hanno espresso con atto pubblico il proprio consenso ad essere nominati - Preclusione della formazione di un atto di nascita in cui vengano indicati come genitori due donne tra loro unite civilmente e che abbiano fatto ricorso (all’estero) alla procreazione medicalmente assistita.
- Legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), art. 1, comma 20; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell’ordinamento dello stato civile, a norma dell’articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), art. 29, comma 2. Pag. 60



- N. 109. Ordinanza della Corte di cassazione del 26 aprile 2019
Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare speciale - Concessione nei confronti della condannata madre di prole affetta da *handicap* totalmente invalidante - Mancata previsione.
– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà), art. 47-*quinquies*, primo comma. Pag. 69
- N. 110. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Macerata del 20 settembre 2017
Processo penale - Procedimento per decreto - Irrogazione di una pena pecuniaria in sostituzione di una pena detentiva - Criteri di ragguglio.
– Codice di procedura penale, art. 459 [, comma 1-bis]. Pag. 74



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 163

Sentenza 8 maggio - 4 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Deducibilità parziale dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1, primo periodo, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

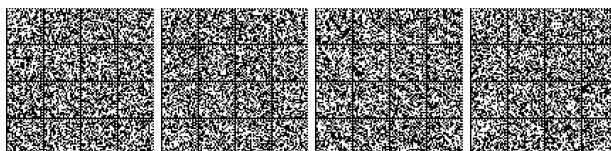
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Parma, nel procedimento vertente tra la Società Italiana Costruzioni Tecnologiche srl e l'Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di Parma, con ordinanza del 5 luglio 2018, iscritta al n. 182 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi.



Ritenuto in fatto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Commissione tributaria provinciale di Parma ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), in riferimento all'art. 53 della Costituzione.

Secondo il rimettente, la deducibilità parziale (al venti per cento) di quanto versato a titolo di imposta municipale propria (IMU) dal reddito imponibile ai fini delle imposte erariali sui redditi violerebbe il principio di capacità contributiva, atteso che detti tributi finirebbero per gravare non sul reddito netto, indice di ricchezza del contribuente, bensì su quello lordo, fittiziamente attribuitogli.

Tale vulnus al principio di capacità contributiva non sarebbe ovviato dalla prevista forfetizzazione del quantum deducibile, essendo questa sganciata da un'esigenza di correttezza e facilità nell'accertamento dei costi e da ogni collegamento con la realtà, esigenza che potrebbe essere soddisfatta solo da una deducibilità analitica, con conseguente arbitrarietà della censurata previsione.

Il giudice *a quo* sostiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 sarebbe rilevante, risultando evidente che la decisione della controversia non potrebbe prescindere dalla sua applicazione.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la manifesta inammissibilità della questione sollevata o, comunque, la sua infondatezza nel merito.

Sotto il primo profilo, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea come il rimettente abbia completamente omesso di descrivere la fattispecie al suo esame, motivando apoditticamente in ordine al requisito della rilevanza. Inoltre, non sarebbe identificata la norma oggetto di censura nell'ambito di quelle espresse dall'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 e, ove essa fosse individuata nel suo comma 1, il vizio di omessa motivazione sulla rilevanza troverebbe conforto nella mancata specificazione del fatto che, nel giudizio principale, si controverta dell'IMU su immobili strumentali, cui la norma si riferisce, e non di altra tipologia di beni societari.

Nel merito, la questione sollevata sarebbe infondata.

La duplicazione di imposizione che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe stata denunciata dal rimettente andrebbe esclusa in ragione del diverso presupposto impositivo dell'IMU, imposta patrimoniale, rispetto all'imposta sul reddito delle società (IRES) e all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), imposte personali incidenti sui flussi di reddito del contribuente. Onde, la legittima coesistenza di detti tributi.

Peraltro, ai sensi dell'art. 1, comma 21, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», gli immobili strumentali rientranti nelle categorie catastali D ed E sarebbero stati assoggettati a un nuovo sistema di determinazione della rendita catastale (cosiddetta stima diretta), che scorporerebbe da essa la considerazione delle componenti funzionali allo specifico processo produttivo, così che l'IMU, calcolata sul valore catastale, non le colpisca. Per gli immobili strumentali non rientranti nelle citate categorie catastali, in quanto suscettibili di "uso promiscuo", strumentale o meno, il valore andrebbe calcolato in modo onnicomprensivo ma temperato dalla deducibilità forfetaria del venti per cento per tener conto dell'eventuale valenza dell'immobile come costo di produzione deducibile.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il sistema così delineato bilancerebbe razionalmente le esigenze di aderenza delle basi imponibili alla capacità contributiva e di certezza del gettito fiscale, sottraendosi alle censure di violazione dell'art. 53 Cost.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Commissione tributaria provinciale di Parma ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), in riferimento all'art. 53 della Costituzione.

Secondo il rimettente, la deducibilità al venti per cento di quanto versato a titolo di imposta municipale propria (IMU) dal reddito imponibile ai fini delle imposte erariali sui redditi violerebbe il principio di capacità contributiva, atteso che questi ultimi tributi finirebbero per gravare non sul reddito netto, quale indice di ricchezza effettivo, bensì su quello lordo, fittiziamente attribuito. Tale vulnus al principio di capacità contributiva non sarebbe ovviato dalla forfetizzazione del quantum deducibile, ingiustificata e arbitraria.



2.- Dall'atto di rimessione si evince che una società di capitali ha proposto ricorso al giudice *a quo* avverso il diniego da parte dell'Agenzia delle entrate del rimborso dell'imposta sul reddito delle società (IRES) relativa agli anni «2012, 2013 e 2014». Dal suo tenore si comprende che, del censurato art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, la parte rilevante deve essere circoscritta al comma 1, primo periodo, il quale, appunto, disciplina il regime di deducibilità dell'IMU ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni.

Prima di esaminare i profili di ammissibilità della questione sollevata occorre effettuare una puntuale ricognizione dei mutamenti che hanno interessato il predetto comma 1, tenendo presente che la questione è sollevata esclusivamente in relazione alla norma che consente la deducibilità del venti per cento dell'IMU pagata sugli immobili strumentali e, quindi, riguarda solo l'anno d'imposta 2014.

Nella versione originaria, applicabile al periodo di imposta 2012, la disposizione statuiva che «[l]'imposta municipale propria è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive».

Successivamente, l'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», ha sostituito il comma in considerazione, stabilendo che, a decorrere dal 1° gennaio 2014 (comma 749), «[l]'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento [...]» (comma 715) e precisando altresì che «[l]a disposizione in materia di deducibilità dell'imposta municipale propria ai fini dell'imposta sui redditi, di cui al comma 715, ha effetto a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013. Per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, l'aliquota di cui al comma 715 è elevata al 30 per cento [...]» (comma 716).

Peraltro, dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione, l'art. 1, comma 12, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), ha innalzato - a decorrere dal 1° gennaio 2019 (art. 19) - al quaranta per cento la quota di deducibilità dell'IMU dalle imposte sui redditi, successivamente elevata al cinquanta per cento dall'art. 3 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), il quale ha anche stabilito che essa aumenti al sessanta per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019 e al 31 dicembre 2020 e al settanta per cento a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2021.

Le modifiche all'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 intervenute successivamente alla legge n. 147 del 2013 sono inapplicabili *ratione temporis* nel giudizio *a quo*. Di qui l'impraticabilità della restituzione degli atti al rimettente.

3.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, in riferimento all'art. 53 Cost., è inammissibile.

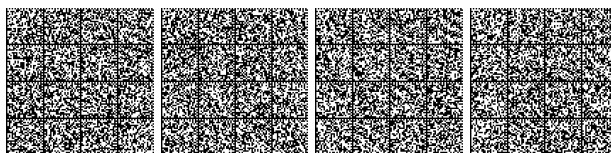
3.1.- Anzitutto, come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, l'ordinanza di rimessione omette di precisare se la richiesta di rimborso oggetto del giudizio principale afferisca, ai fini della determinazione del reddito d'impresa, alla deduzione percentuale dell'IMU «relativa agli immobili strumentali». Tale carenza descrittiva si traduce, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 224 del 2018), in un difetto di motivazione sulla rilevanza della questione, poiché l'art. 14, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 23 del 2011 consente la deducibilità, ai fini della determinazione del reddito d'impresa, solo per tale tipologia di beni.

3.2.- Inoltre, come già evidenziato, l'oggetto del giudizio *a quo* riguarda il triennio fiscale 2012-2014, contrassegnato da un triplice diverso regime della deducibilità dell'IMU: quello del 2012 caratterizzato dalla assoluta indeducibilità; quello del 2013 connotato da una deducibilità nella misura del trenta per cento; quello del 2014 in cui detta misura è stata ridotta al venti per cento.

Denunciando l'illegittimità costituzionale solo di quest'ultimo regime, il rimettente non spiega perché analoghi dubbi non riguarderebbero quello, ancor meno vantaggioso, dell'anno 2012 e quello del 2013, in cui la deducibilità è stata fissata al trenta per cento.

Omettendo di confrontarsi con i regimi normativi relativi ai precedenti periodi d'imposta altrettanto rilevanti nella fattispecie al suo esame, risulta incomprensibile la ragione per la quale egli ritenga incompatibile con il principio di capacità contributiva solo una percentuale di deduzione dell'IMU dall'IRES pari al venti per cento, con ciò indirettamente validando il contenuto dei regimi di deducibilità inerenti agli anni 2012 e 2013.

4.- Alla stregua delle considerazioni che precedono, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, deve essere dichiarata inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», sollevata, in riferimento all'art. 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di Parma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190163

N. 164

Sentenza 21 maggio - 4 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Esercizio del commercio al dettaglio su aree pubbliche in forma itinerante - Esonero dai limiti prescritti per la sosta e dagli obblighi di spostamento se sul medesimo punto non si presenta un altro operatore.

- Legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999), art. 4, comma 1, lettera c).

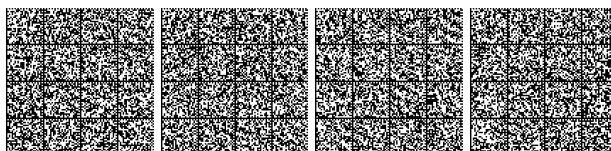
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 4-9 ottobre 2018, depositato in cancelleria l'8 ottobre 2018, iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nella udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4-9 ottobre 2018, depositato l'8 ottobre 2018 (reg. ric. n. 69 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, l'art. 4, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999), nella parte in cui ha aggiunto, alla fine del comma 3 dell'art. 8 della legge della Regione Calabria 11 giugno 1999, n. 18 (Disciplina delle funzioni attribuite alla Regione in materia di commercio su aree pubbliche), il periodo «i limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

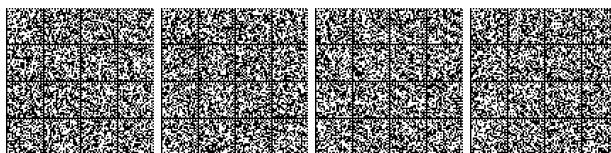
Ad avviso del ricorrente, detta previsione violerebbe la normativa statale di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), in quanto realizzerebbe di fatto un'equiparazione tra l'esercente il commercio su aree pubbliche in forma itinerante e l'esercente il commercio con posteggio.

Il ricorrente premette che i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale sono contenuti nel su indicato d.lgs. n. 114 del 1998, il quale, oltre a prevedere tra le finalità perseguite anche quella di garantire la concorrenza tra gli operatori economici, ha stabilito che il commercio al dettaglio su aree pubbliche possa svolgersi o su posteggi assentiti in concessione per dieci anni o su qualsiasi area purché in forma itinerante, assoggettandone in ogni caso l'esercizio ad apposita autorizzazione. La normativa statale ha altresì previsto che le Regioni provvedano all'emanazione delle norme relative alle modalità di esercizio del commercio al dettaglio su aree pubbliche, ai criteri e alle procedure per il rilascio, la revoca, la sospensione e la reintestazione dell'autorizzazione in caso in cessione dell'attività nonché dei criteri per l'assegnazione dei posteggi.

Alla luce di quanto sopra, la Regione Calabria ha quindi esercitato le funzioni ad essa attribuite in materia di commercio su aree pubbliche mediante l'adozione della legge reg. Calabria n. 18 del 1999, distinguendo, a tal fine, tra autorizzazioni di tipo A, per l'esercizio del commercio su aree pubbliche con l'uso di posteggio, e autorizzazioni di tipo B, per l'esercizio del commercio su aree pubbliche senza l'uso di posteggio e in forma itinerante.

Ai sensi dell'art. 6 della citata legge regionale, le autorizzazioni di tipo A sono rilasciate dal Comune nel quale sono ubicati i posteggi, all'esito di una procedura selettiva e sulla base di una graduatoria formulata tenendo conto della maggiore anzianità di presenza dell'operatore nel mercato, dell'anzianità di iscrizione nel registro delle imprese per l'attività di commercio al dettaglio su aree pubbliche, dell'ordine cronologico di spedizione della domanda. Il successivo art. 8, invece, disciplina le autorizzazioni di tipo B, stabilendo, tra l'altro, che «l'esercizio del commercio in forma itinerante permette di effettuare soste per il tempo necessario a servire la clientela e, comunque non superiori ad un'ora di permanenza nel medesimo punto, con obbligo di spostamento di almeno 500 metri decorso detto periodo e divieto di tornare nel medesimo punto nell'arco della giornata» (comma 3).

Sulla predetta normativa è quindi intervenuta la legge regionale censurata, semplificando le modalità per conseguire il titolo all'esercizio del commercio in forma itinerante, attraverso la trasformazione della prevista autorizzazione in abilitazione, soggetta a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ed aggiungendo, alla fine del comma 3, dell'indicato art. 8, il periodo oggetto di impugnazione.



Per effetto di tale disposizione, secondo il Governo, l'esercente il commercio su area pubblica in forma itinerante potrebbe dunque sostare e permanere nel medesimo punto senza alcun limite temporale e spaziale, nell'ipotesi, «tutt'altro che infrequente», che nessun altro operatore si presenti in loco.

Sotto questo profilo, la norma sarebbe quindi fortemente anticoncorrenziale laddove, esonerando l'esercente ambulante dai limiti spaziali e temporali naturalmente connessi all'esercizio del commercio in forma itinerante, pregiudicherebbe i commercianti in sede fissa, i quali, invece, per conseguire la stabilità data dalla disponibilità di un posteggio, debbono non solo possedere i requisiti richiesti dalla legge, ma anche assoggettarsi alla procedura selettiva per il rilascio dell'autorizzazione e della concessione del posteggio.

Al contempo, la disposizione censurata attenuerebbe le differenze tra le due forme di esercizio del commercio su aree pubbliche, la cui diversità si incentrerebbe proprio sulla disponibilità o meno di un posteggio in concessione, sul carattere fisso o itinerante dell'attività, nonché sul tempo e sulle modalità di svolgimento della stessa.

In definitiva, secondo il ricorrente, la permanenza di un soggetto in possesso del titolo di tipo B su una porzione di area pubblica «oltre il tempo necessario per servire la clientela» consentita dalla norma impugnata, sia pure alla condizione che non si presenti un altro operatore, consentirebbe, nella sostanza, l'esercizio di attività commerciale di tipo A in assenza del corrispondente titolo autorizzatorio, come tale pure sanzionabile ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. n. 114 del 1998.

La norma impugnata dunque violerebbe l'art. 28 del d.lgs. n. 114 del 1998 che, nel regolare le condizioni di esercizio dell'attività commerciale, distingue nettamente, quanto alle modalità di esercizio stesso, il commercio su aree pubbliche svolto in sede fissa rispetto a quello in forma itinerante, con conseguente violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

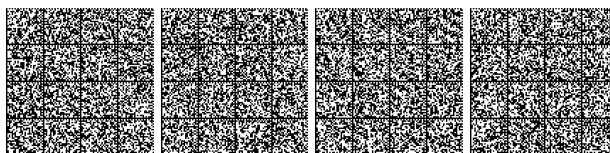
2.- La Regione Calabria, costituitasi in giudizio, contesta l'assunto su cui si basa l'impugnazione, secondo cui la norma in giudizio assimilerebbe i due tipi di attività commerciale, in quanto detta norma introdurrebbe solo una deroga al dato temporale e spaziale della permanenza del commerciante itinerante, ma non legittimerebbe affatto quest'ultimo a utilizzare stabilmente e a tempo indeterminato un'area pubblica.

La resistente, in primo luogo, ritiene che la previsione in esame sia da ricondurre alla disciplina del commercio, di competenza residuale regionale, e non alla materia della tutela della concorrenza, di spettanza statale, richiamando a tal fine la sentenza n. 247 del 2010 di questa Corte, ove è stato affermato che «l'assunto su cui si basa tale premessa è già stato esplicitamente smentito da questa Corte, la quale - ritenuto che “a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia “commercio” rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.” - ha chiarito che “il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 [...] si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia” (ordinanza n. 199 del 2006)».

Inoltre, la Regione evidenzia come non possa ravvisarsi comunque alcuna disparità di trattamento, né alcun effetto discriminatorio, nei confronti dei commercianti con posteggio, atteso che la diversa autorizzazione di tipo A consente, oltre all'esercizio dell'attività con uso di posteggio, anche la partecipazione a fiere, pure extraregionali, e la vendita in forma itinerante nel territorio regionale (art. 5, comma 3, della legge reg. Calabria n. 18 del 1999); mentre le abilitazioni di tipo B consentono l'esercizio del commercio senza l'uso del posteggio e in forma itinerante «ed altro è esercitare il commercio in un posteggio fisso, assegnato per 10 anni, in un mercato regolamentato da un comune, altro è svolgere l'attività soffermandosi nello stesso punto, in ipotesi per più di un'ora, ma pur sempre temporaneamente, in un'area pubblica necessariamente diversa da un mercato, con una ben differente capacità attrattiva della clientela».

Contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso quindi, la difesa regionale sostiene che la norma in esame non legittimerebbe l'ambulante ad esercitare un'attività di tipo A, né pregiudicherebbe il titolare di detta autorizzazione, in ragione della diversità dei luoghi e delle condizioni di svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio nelle due ipotesi.

La Regione resistente osserva infine come, poiché lo stesso legislatore statale ha previsto la possibilità di assegnazione giornaliera di posteggi temporaneamente non occupati dai titolari della relativa concessione ai soggetti legittimati ad esercitare il commercio su aree pubbliche (cfr. art. 28, comma 11, del d.lgs. n. 114 del 1998) - compresi i commercianti muniti di autorizzazione al commercio itinerante - si dovrebbe ritenere, seguendo l'iter logico argomentativo sviluppato nel ricorso, che anche il d.lgs. n. 114 del 1998 permetta che si realizzi un pregiudizio nei confronti del titolare di autorizzazione con posteggio, non potendosi escludere che, prolungandosi di fatto la non utilizzazione del posteggio da parte del titolare dell'area, l'esercente il commercio itinerante possa in sostanza svolgere un'attività di tipo A (commercio su posteggio) in assenza del relativo titolo.



Andrebbe quindi esclusa, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 247 del 2010, una lesione alle regole della concorrenza da parte della norma regionale censurata, in quanto, non introducendo alcuna discriminazione tra differenti categorie di operatori economici che esercitano l'attività in posizione identica o analoga, essa si collocherebbe nell'ambito della mera regolamentazione territoriale del commercio, di competenza regionale.

3.- In vista dell'udienza, entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative, insistendo per l'accoglimento delle rispettive argomentazioni.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999), nella parte in cui ha aggiunto, alla fine del comma 3, dell'art. 8 della legge della Regione Calabria 11 giugno 1999, n. 18 (Disciplina delle funzioni attribuite alla Regione in materia di commercio su aree pubbliche), il periodo «i limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

La normativa in vigore, prima della modifica impugnata, prevedeva che per l'esercizio del commercio in forma itinerante fossero consentite ai venditori ambulanti solo le soste per il tempo necessario a servire la clientela, per una durata comunque non superiore a un'ora, con obbligo di spostarsi, decorso detto tempo, di almeno 500 metri e con divieto di tornare nel medesimo punto nell'arco della stessa giornata. La disposizione censurata si aggiunge a tali previsioni temperandone la rigidità, dato che essa prevede che «i limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

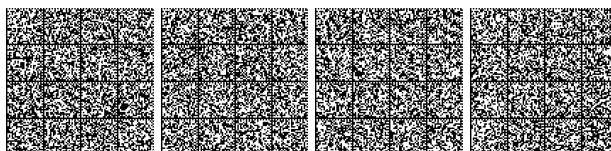
Ad avviso del ricorrente, detta previsione avrebbe una valenza fortemente anticoncorrenziale a danno dei commercianti che esercitano la loro attività su area pubblica ma in sede fissa i quali, per conseguire la «stabilità» data dalla disponibilità di un posteggio garantito, devono assoggettarsi alla procedura selettiva prevista per il rilascio dell'autorizzazione e della concessione del posteggio, oltre che al pagamento dei relativi oneri. Con la nuova normativa, i commercianti in forma itinerante - non più sottoposti a un regime autorizzatorio, ma unicamente a SCIA - finirebbero per essere indebitamente equiparati agli esercenti il commercio con posteggio, atteso che anche i primi potrebbero sostare e permanere nel medesimo punto senza alcun limite temporale e spaziale, qualora nessun altro operatore si presenti in loco.

La disposizione impugnata, quindi, si porrebbe in contrasto con la normativa statale di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), che, all'art. 28, distingue due forme di esercizio di commercio su aree pubbliche proprio in base alla disponibilità o meno di un posteggio e quindi al carattere fisso o itinerante dell'attività, determinando così una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, che prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza.

2.- La questione non è fondata.

2.1.- Va preliminarmente rilevato che, secondo i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'individuazione della materia a cui deve ascriversi la disposizione oggetto di censura, occorre far riferimento all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità della stessa, tralasciando gli aspetti marginali e riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (da ultimo, sentenze n. 137 e n. 116 del 2019).

Alla luce di tali criteri, l'impugnata disposizione regionale, che ha per oggetto la regolamentazione delle condizioni di spazio e di tempo per l'esercizio del commercio in forma itinerante, va ascritta alla competenza residuale in materia di «commercio», spettante alle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost., «essendo del tutto naturale che, nell'ambito di una generale regolamentazione della specifica attività del commercio in forma itinerante, vada ricompresa anche la possibilità di disciplinarne nel concreto lo svolgimento» (sentenza n. 247 del 2010). Del resto, la norma impugnata apporta una modifica alla legge reg. Calabria n. 18 del 1999, recante «Disciplina delle funzioni attribuite alla Regione in materia di commercio su aree pubbliche» e si inserisce nel citato testo normativo in coerenza con l'intitolazione e la *ratio* da esso perseguite.



2.2.- Né vale ad attrarre la norma impugnata nella competenza statale in materia di «tutela della concorrenza», ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il richiamo all'art. 28 del d.lgs. n. 114 del 1998, effettuato dal ricorrente, il quale ritiene che tale disposizione sia espressione della competenza del legislatore statale a tutela della concorrenza e pertanto sia in grado di condizionare l'autonomia delle Regioni nell'esercizio delle competenze loro spettanti.

Tale assunto non può essere condiviso.

Occorre anzitutto osservare che il d.lgs. n. 114 del 1998 precede la riforma costituzionale del 2001, che ha affidato in via esclusiva allo Stato la competenza in materia di «tutela della concorrenza». Più specificamente può dubitarsi che possa ricondursi a detta materia l'art. 28, richiamato nel ricorso e dedicato all'esercizio del commercio su aree pubbliche, il quale distingue tra l'attività svolta su posteggi dati in concessione decennale e quella svolta su qualsiasi area purché in forma itinerante. Si tratta piuttosto di una norma ascrivibile alla materia del commercio, secondo quanto risulta dal suo oggetto, dalla sua finalità e dalla intitolazione del testo normativo in cui essa è collocata, recante «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

In ogni caso, i contenuti della disposizione regionale censurata non si discostano in alcun modo dalle previsioni stabilite del legislatore statale nel citato art. 28, il quale demanda alle Regioni la regolazione delle modalità di esercizio delle attività commerciali su aree pubbliche, con particolare riferimento alla disciplina degli spazi e dei relativi limiti.

Infine, decisiva è la considerazione, costantemente ribadita dalla giurisprudenza di questa Corte, che, dopo la riforma costituzionale del 2001, il d.lgs. n. 114 del 1998, ad essa antecedente, si applica «soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenza n. 98 del 2017; in senso conforme, tra le altre, ordinanza n. 199 del 2006).

2.3.- D'altra parte, le considerazioni svolte dalla difesa erariale circa la natura trasversale della materia «tutela della concorrenza», suscettibile di investire settori eterogenei dell'ordinamento, tra cui anche ambiti riservati alla competenza legislativa regionale residuale, compresa quella in materia di commercio, non conducono ad esiti diversi nel presente giudizio.

Sul punto, la difesa erariale lamenta la valenza anticoncorrenziale della disposizione impugnata, che interverrebbe a danno dei commercianti che esercitano la loro attività su area pubblica in sede fissa. Il ricorrente ritiene che la nuova normativa regionale, allentando i vincoli di spazio e di tempo precedentemente imposti al commercio in forma itinerante, assimilerebbe di fatto le due categorie quanto alle condizioni di esercizio dell'attività, mantenendo però diverse le condizioni di accesso, dato che i soli commercianti su area fissa sono soggetti a un regime autorizzatorio e al pagamento del canone per la concessione del posteggio.

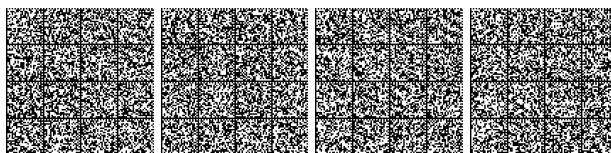
Neppure queste censure possono essere condivise.

La previsione regionale impugnata non determina la lamentata equiparazione tra le attività commerciali in sede fissa e quelle in forma itinerante e, dunque, non è caratterizzata dalla valenza anticoncorrenziale paventata dal ricorrente.

Fermi restando i limiti già previsti dalla legislazione regionale per l'esercizio del commercio in forma itinerante - sosta consentita per il tempo necessario a servire la clientela e comunque non superiore a un'ora, obbligo di spostamento di almeno 500 metri decorso tale termine e divieto di riposizionamento nel medesimo punto nell'arco della stessa giornata - la disposizione impugnata semplicemente consente che tali limiti non abbiano applicazione «laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

La temuta equiparazione tra le due forme di esercizio commerciale non sussiste. Anche a seguito della disposizione impugnata, infatti, gli esercenti il commercio itinerante, diversamente da quelli in sede fissa, non potranno mai vantare una sicurezza sul «dove» e «quando» poter svolgere la propria attività, rimanendo invero sempre soggetti alla condizione del «se» e «quando» si presenterà un altro esercente nel luogo in cui essi operano. La garanzia della disponibilità del luogo e del tempo in cui poter svolgere l'attività rimane esclusivo appannaggio dell'esercente con posto fisso, il quale potrà sempre contare sulla titolarità e disponibilità dell'area a lui assegnata. Similmente, la clientela potrà contare sulla presenza del commerciante su una determinata area pubblica solo se questi esercita l'attività con posteggio assegnato.

Il legislatore regionale dunque non ha introdotto elementi anticoncorrenziali attraverso la clausola che rende più flessibili i vincoli dallo stesso imposti al commercio ambulante nella previgente disposizione, non ravvisandosi in essa indebite assimilazioni tra i differenti operatori economici, i quali continuano a esercitare l'attività in posizione diversa.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190164

N. 165

Ordinanza 20 giugno - 4 luglio 2019

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Correzione di errori materiali contenuti nella sentenza n. 130 del 7-28 maggio 2019.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

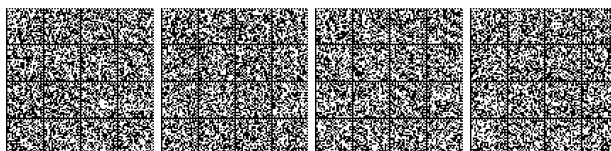
nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 130 del 7-28 maggio 2019.

Udito nella camera di consiglio del 18 giugno 2019 il giudice relatore Giuliano Amato.

Considerato che nel Ritenuto in fatto, nel Considerato in diritto e nel dispositivo della sentenza n. 130 del 2019, per mero errore materiale, è fatto riferimento al terzo comma, anziché al quarto, dell'art. 97 della Costituzione.

Ravvisata la necessità di correggere tali errori materiali.

Visto l'art. 32 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che, nella sentenza n. 130 del 2019, le parole «art. 97, terzo comma,» siano sostituite da quelle «art. 97, quarto comma,» tutte le volte in cui ricorrono.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190165

N. 166

Sentenza 21 maggio - 9 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Contratti pubblici - Facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione dell'intervento e uno per la fase di affidamento - Istituzione e gestione dell'Albo telematico dei commissari di gara - Adozione da parte della Giunta regionale di linee guida e del codice regionale di buone pratiche - Definizione, con deliberazione della Giunta regionale, dei requisiti necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti.

- Legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), artt. 34, comma 2, 37, commi 1, 2, 3, 4 e 8, 39 e 45.

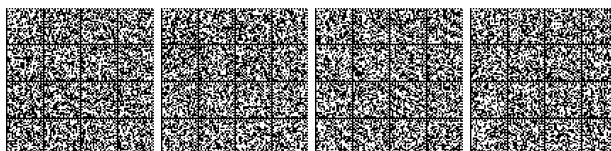
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 34, 37, 39 e 45 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-15 maggio 2018, depositato il 15 maggio 2018, iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nella udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mattia Pani per la Regione Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 34, 37, 39 e 45 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione.

1.1.- Premette il ricorrente che la Regione Sardegna, ai sensi dell'art. 3, lettera *e*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), gode di competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, tuttavia, le norme relative alle procedure di gara e alla stipulazione ed esecuzione dei contratti pubblici non andrebbero ricondotte alla menzionata competenza legislativa primaria della Regione Sardegna ma a quella esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

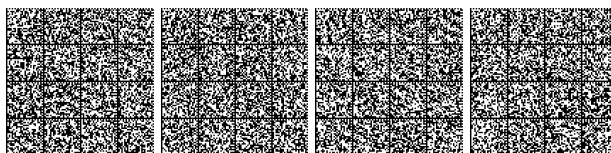
1.2.- Ciò premesso, il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 34 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, ricordando che, ai sensi del comma 1, «Per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici [...] nominano un responsabile unico del procedimento per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto pubblico. Tali fasi costituiscono, unitariamente considerate, il progetto del contratto pubblico e il responsabile unico del procedimento è il “responsabile di progetto”».

Il principio di unicità del responsabile del procedimento sancito dal comma 1 sarebbe in linea con quanto previsto dall'art. 31, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), secondo cui per ogni singola procedura per l'affidamento di un appalto o di una concessione le stazioni appaltanti individuano, nell'atto di adozione o di aggiornamento dei programmi, ovvero nell'atto di avvio relativo ad ogni singolo intervento per le esigenze non incluse in programmazione, un responsabile unico del procedimento (RUP) per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione.

Tale principio, tuttavia, verrebbe tradito dal successivo comma 2 dell'art. 34 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, ove si conferisce la facoltà alle amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile del procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento, così dando luogo a una «stratificazione delle responsabilità», che farebbe venir meno il «concetto stesso di responsabile unico del procedimento».

1.3.- Il ricorrente impugna, poi, l'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato «Commissione giudicatrice», il quale prevede che, «ai fini della nomina dei componenti della commissione di gara, la Regione istituisce e gestisce l'Albo telematico dei commissari di gara, suddiviso per categorie di specializzazione, a cui le stazioni appaltanti hanno accesso libero e diretto» (comma 1).

Tale previsione si discosterebbe dall'art. 78 del d. lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti: nuovo codice dei contratti pubblici), che, in attuazione dell'art. 1, comma 1, lettera *hh*), della legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), istituisce presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), «l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni aggiudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici», conferendo, altresì, all'Autorità medesima la competenza a definire, con apposite linee guida, i criteri e le modalità di iscrizione all'albo, nonché le modalità di funzionamento delle commissioni giudicatrici.



1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, ancora, l'art. 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato «Linee guida e codice regionale di buone pratiche», che, nell'attribuire alla Giunta regionale l'adozione di linee guida, documentazione standard, capitolati speciali e schemi di contratto, nonché del codice regionale di buone pratiche, si sovrapporrebbe alle competenze che l'art. 213, comma 2, del nuovo codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'art. 1, comma 1, lettera *t*), della legge delega n. 11 del 2016, attribuisce all'ANAC, chiamata ad adottare atti di indirizzo, quali «linee guida, bandi tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile», anche dotati di efficacia vincolante.

È vero - prosegue il ricorrente - che la norma regionale dispone che gli atti della Giunta debbano essere approvati «in coerenza» con le linee guida e con i bandi tipo dell'ANAC, ma non sarebbe previsto alcun meccanismo di verifica di tale coerenza.

Come evidenziato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 183 (*recte*, 187) del 2013, il rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponderrebbe ad esigenze unitarie, «che non tollerano alcun margine di discrezionalità “intermedio” riservato alla Giunta».

A ciò si dovrebbe aggiungere che le funzioni svolte dall'Autorità mirano a garantire la tutela e la promozione della concorrenza e la realizzazione di mercati concorrenziali (si cita la sentenza n. 41 del 2013).

1.5.- Il ricorrente impugna, infine, l'art. 45 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato «Qualificazione delle stazioni appaltanti», il quale articolo dispone che, «Con deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi su proposta del Presidente della Regione entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti, sono definiti i requisiti necessari sulla base dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale, tenendo conto dei principi previsti dalla normativa statale vigente».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma censurata non è coordinata con quanto disposto dalle lettere *bb*) e *dd*) dell'art. 1, comma 1, della legge delega n. 11 del 2016, che demandano al legislatore delegato la «razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo [...] l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi», nonché attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle amministrazioni aggiudicatrici, basate proprio sul sistema di qualificazione, che consente di gestire contratti di diversa complessità a seconda del grado abilitazione conseguito.

La norma impugnata, conseguentemente, sarebbe in contrasto anche con l'art. 38 del nuovo codice dei contratti pubblici, che, in esecuzione dei cennati criteri di delega, istituisce presso l'ANAC, che ne assicura la pubblicità, un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Sardegna, chiedendo di dichiarare l'inammissibilità, ovvero, in via subordinata, l'infondatezza delle questioni sollevate.

2.1.- La resistente ritiene, in primo luogo, di dovere «dare conto del quadro normativo, costituzionale e giurisprudenziale nell'ambito del quale si è mosso il legislatore regionale».

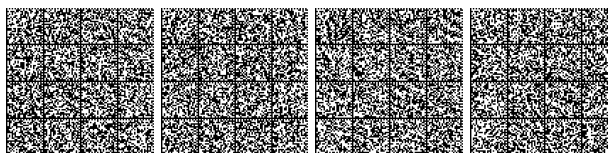
Osserva la Regione Sardegna che, ai sensi dell'art. 3, lettere *a*), ed *e*), dello statuto e dell'art. 117, quarto comma, Cost., essa dispone di competenza legislativa di tipo primario in materia di organizzazione amministrativa e di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale, mentre, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost., lo Stato dispone di potestà legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza e ordinamento civile.

Questa Corte avrebbe già avuto modo di affermare, con la sentenza n. 43 del 2011, la riconducibilità della disciplina dell'attività del responsabile unico del procedimento alla materia dell'organizzazione amministrativa.

Più in generale, sarebbero ascrivibili alla competenza legislativa regionale i profili di carattere organizzativo e di semplificazione procedimentale relativi ai lavori pubblici di interesse regionale (si cita la sentenza n. 401 del 2007 sulla composizione e sulle modalità di nomina delle commissioni giudicatrici).

2.2.- Fatte queste premesse, la Regione Sardegna solleva una serie di eccezioni di inammissibilità del ricorso, principiando dal rilievo che il ricorrente, nell'articolare le censure, non avrebbe tenuto in debita considerazione le norme statutarie che le conferiscono una competenza legislativa primaria negli ambiti regolati dagli articoli contestati.

Il ricorrente cioè, assumerebbe che la Regione Sardegna goda di competenza legislativa di tipo primario nella materia dei lavori pubblici di esclusivo interesse regionale, ma, contraddittoriamente, postulerebbe un'applicazione automatica e illimitata del codice dei contratti pubblici, «senza nessuna graduazione doverosa in ragione degli ambiti di autonomia esclusiva e speciale» della resistente.



2.3.- Il ricorso sarebbe poi inammissibile per difetto di interesse «attuale, immediato e concreto» all'impugnazione, non essendovi dimostrazione alcuna che l'applicazione delle norme censurate «possa comportare un disvalore e/o una compromissione» dei principi statali posti a tutela della concorrenza.

2.4.- Ancora, l'inammissibilità del ricorso deriverebbe dalla asserita genericità della motivazione posta a fondamento delle censure avanzate.

Segnatamente, la difesa statale non avrebbe in alcun modo spiegato le ragioni per cui i parametri costituzionali invocati sarebbero violati dalle disposizioni impugnate, e ciò nonostante la costante giurisprudenza costituzionale richieda che il ricorso in via principale si fondi su un'argomentazione adeguata e non assertiva, e quindi contenga una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità.

2.5.- Il ricorso sarebbe inoltre inammissibile, perché il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe spiegato il motivo per cui, pur impugnando una legge della Regione Sardegna, abbia preso in considerazione l'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost., in luogo delle norme statutarie.

2.6.- Sul rilievo, poi, che il ricorrente ha impugnato formalmente gli interi artt. 34, 37 e 39 della legge regionale n. 8 del 2018, sviluppando specifiche censure solo con riferimento ad alcuni commi di tali disposizioni, la Regione Sardegna eccepisce l'inammissibilità del ricorso, per un verso, con riferimento ai restanti commi, e, per altro verso, con riferimento a quelli effettivamente censurati, poiché «l'eventuale accoglimento sarebbe nella sostanza inutile posto che residuerebbe, comunque, il disegno organizzativo ipotizzato dalla Regione».

2.7.- L'ultima ragione di inammissibilità riguarderebbe i motivi di ricorso «nn. 2, 3 e 4», nella misura in cui assumono la pretesa violazione delle «competenze/potestà regolamentari» dell'ANAC.

Afferma la Regione resistente che la sua potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici e di organizzazione amministrativa non potrebbe essere ridimensionata dall'adozione da parte dell'ANAC di atti di indirizzo, quali linee guida, bandi tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, ovvero di delibere rese nell'esercizio del suo potere regolamentare.

In ossequio ad un «doveroso rispetto della gerarchia delle fonti che riconosce rilievo costituzionale allo Statuto della Sardegna», si eccepisce, quindi, che «l'ipotizzato contrasto della normativa regionale con l'eventuale spazio regolamentare riconosciuto ad ANAC è inammissibile», in particolare ove esso si situi in ambiti di competenza legislativa regionale, dal momento che, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., lo Stato ha potestà regolamentare solo nelle materie di legislazione esclusiva.

2.8.- Nel merito, secondo la Regione resistente, il ricorso è infondato, poiché si basa sull'erroneo presupposto che le norme impugnate abbiano travalicato le competenze statutarie, invadendo quelle esclusive dello Stato in materia di tutela della concorrenza e ordinamento civile.

2.9.- Quanto all'art. 34 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, la resistente ritiene che l'unicità del responsabile del procedimento non sia stata messa in discussione, poiché il comma 1 espressamente afferma il principio dell'unitarietà delle funzioni nella gestione di tutte le fasi della «filiera del contratto» e i commi 2 e 3 lo richiamano e rafforzano.

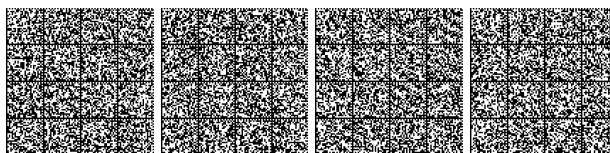
Le disposizioni regionali impugnate, regolando le modalità di svolgimento delle funzioni, che afferiscono «all'ambito dell'organizzazione amministrativa, nel quale si esplica la potestà legislativa esclusiva della Regione», da un lato, introducono la figura del responsabile di progetto, che garantisce l'unitarietà nella gestione di tutte le fasi realizzative di un contratto pubblico, e, dall'altro, riconducono «ad unità le diverse fasi del procedimento contrattuale, nel quale sono oggettivamente individuabili sub-procedimenti, connotati ciascuno da una innegabile necessità di specifica specializzazione».

Sarebbe lo stesso legislatore statale, del resto, ad individuare espressamente i sub-procedimenti nel comma 3 dell'art. 31 del codice dei contratti pubblici.

2.10.- Quanto al censurato art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, la resistente osserva che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 401 del 2007, ha evidenziato come la disciplina della composizione e delle modalità di scelta dei componenti delle commissioni giudicatrici non sia riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ma a quella regionale in materia di organizzazione amministrativa.

La questione sarebbe poi non fondata perché, «facendosi riferimento quale parametro di giudizio alla potestà regolamentare dell'ANAC [...], si imporrebbe al legislatore regionale una disciplina regolamentare in una materia, quale quella della "organizzazione amministrativa" relativa alle Commissioni di gara», non riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.

2.11.- Quanto all'art. 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, la resistente osserva che la disposizione impugnata prevede che la Giunta regionale approva, con propria determinazione, standard e linee guida «in coerenza con le linee guida e con i bandi tipo dell'ANAC».



Tale formulazione non potrebbe considerarsi lesiva dei principi posti a tutela della concorrenza e delle prerogative statali in materia. Anche ove si convenisse con il ricorrente che non è previsto alcun «meccanismo di verifica di tale coerenza», sarebbe comunque vero che, in assenza della indispensabile armonizzazione con le regole dell'ANAC, la Regione non potrebbe adottare alcun provvedimento o che comunque i provvedimenti adottati sarebbero illegittimi per contrasto con la stessa legge regionale.

2.12.- Quanto infine all'ultima questione avente ad oggetto l'art. 45 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, la resistente ritiene che la norma regionale non invada le materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

La definizione dei requisiti di qualificazione delle stazioni appaltanti, affidata alla Giunta regionale, tenendo conto dei principi previsti dalla normativa statale vigente, non afferirebbe ad alcun ambito dei contratti pubblici e, in particolare, non interferirebbe con la disciplina delle procedure di gara e neppure con le fasi negoziale ed esecutiva.

Viceversa, la disciplina della qualificazione atterrebbe più propriamente alla materia dell'organizzazione amministrativa, come emergerebbe dalla stessa legge delega n. 11 del 2016, che all'art. 1 annovera tra i principi e i criteri direttivi la razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione delle stazioni appaltanti.

Nonostante il comma 1 di tale disposizione, alla lettera *bb*), preveda l'introduzione «di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi», esso andrebbe interpretato e applicato tenendo conto delle regole di riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost., anche alla luce dell'art. 2, comma 3, del codice dei contratti pubblici.

Si tratterebbe, quindi, di una «materia intimamente connessa con la potestà di auto-organizzazione della Regione [...], in quanto nella valutazione delle capacità amministrative e gestionali delle stazioni appaltanti non sono estranee problematiche di contesto, così come le ragioni dell'insularità e la necessità di tener conto della legislazione di settore (come quella sulle autonomie locali)».

La questione sarebbe poi infondata perché, «facendosi riferimento quale parametro di giudizio alla potestà regolamentare dell'ANAC [...], si imporrebbe al legislatore regionale una disciplina regolamentare» in una materia, quale quella dell'organizzazione amministrativa, non di competenza esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 34, 37, 39 e 45 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, le disposizioni censurate - regolanti, rispettivamente, il responsabile unico del procedimento, l'albo telematico dei commissari di gara, le linee guida e il codice regionale di buone pratiche, e la qualificazione delle stazioni appaltanti - non sarebbero riconducibili alla materia dei lavori pubblici di esclusivo interesse regionale, di competenza primaria della Regione Sardegna ai sensi dell'art. 3, lettera *e*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), ma alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato.

2.- La Regione Sardegna ha sollevato plurime eccezioni di inammissibilità del ricorso, che vanno esaminate secondo un ordine di priorità logica.

3.- Secondo la resistente, in primo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile con riferimento a tutti i commi degli artt. 34, 37 e 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018 non oggetto di specifica censura.

3.1.- L'eccezione è infondata.

3.2.- Dall'esame del ricorso emerge che il Presidente del Consiglio dei ministri, pur avendo impugnato l'intero art. 34, ha in effetti rivolto la sua censura esclusivamente avverso il comma 2, che determinerebbe una stratificazione delle responsabilità procedurali; pur avendo impugnato l'intero art. 37, ha effettivamente censurato solo il comma 1, che prevede l'istituzione dell'albo telematico regionale dei commissari di gara; pur avendo impugnato l'intero art. 39, ha effettivamente censurato solo i commi 1 e 3 che attribuiscono alla Giunta regionale la competenza ad adottare linee guida, documentazione standard, capitolati speciali e schemi di contratto, nonché il codice regionale di buone pratiche.

Ne consegue che i restanti commi 1 e da 3 a 20 dell'art. 34, i commi da 2 a 10 dell'art. 37 e il comma 2 dell'art. 39 sono estranei al thema decidendum delle odierne questioni di legittimità costituzionale, fatta salva la valutazione sulla sussistenza dei presupposti per la dichiarazione d'illegittimità in via consequenziale.



4.- La Regione Sardegna ha poi eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse «attuale, immediato e concreto» all'impugnazione, stante la mancanza di prova che l'applicazione delle norme censurate «possa comportare un disvalore e/o una compromissione» dei principi statali posti a tutela della concorrenza, e, con esclusivo riferimento ai commi effettivamente censurati degli artt. 34, 37 e 39, poiché «l'eventuale accoglimento sarebbe nella sostanza inutile posto che residuerebbe, comunque, il disegno organizzativo ipotizzato dalla Regione».

4.1.- Entrambe le eccezioni sono infondate, dal momento che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)» (sentenza n. 178 del 2018).

In altri termini, poiché le norme censurate non hanno una funzione meramente ricognitiva, né sono comunque prive di portata precettiva (sentenza n. 83 del 2018, che richiama le sentenze n. 63 del 2016, n. 254 e n. 77 del 2015, n. 230 del 2013, n. 346 e n. 52 del 2010, n. 401 del 2007), «l'asserita lesione dei criteri di ripartizione delle competenze legislative statali giustifica l'impugnativa in esame» (sentenza n. 178 del 2018).

5.- Con un'altra serie di eccezioni, che, in quanto strettamente connesse, possono essere trattate congiuntamente, la resistente lamenta il difetto di motivazione delle censure, anche sotto lo specifico profilo dell'esame delle competenze statutarie della Regione Sardegna.

5.1.- Anche queste eccezioni sono infondate.

5.2.- Il ricorso, oltre a indicare i parametri costituzionali asseritamente violati, contiene l'illustrazione delle disposizioni impugnate e della normativa statale interposta presa a riferimento, e individua nel discostamento delle prime dalla seconda la ragione della dedotta incostituzionalità: una argomentazione, sia pure succinta, a sostegno delle censure proposte, è dunque presente.

Quanto poi allo specifico profilo dell'esame delle competenze statutarie della Regione Sardegna, il ricorrente ha preso in espressa considerazione l'art. 3, lettera e), dello statuto, che, nel prevedere la competenza regionale primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, l'assoggetta ai limiti derivanti dalla Costituzione, dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dagli obblighi internazionali, dagli interessi nazionali e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Lo stesso sviluppo argomentativo del ricorso rende dunque evidente come il richiamo alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile serva a lumeggiare la natura di parametro interposto delle richiamate norme del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), parametro che, anche alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte, riempie di contenuto i limiti statuari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici (sentenze n. 263 del 2016 e n. 187 del 2013).

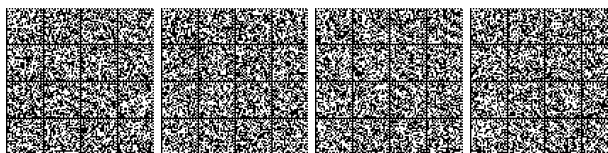
Il fatto poi che il ricorrente non abbia preso in considerazione anche le materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione di cui all'art. 3, lettera a), dello statuto e dell'organizzazione amministrativa di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. - invocate dalla resistente e già prima facie rilevanti per l'inquadramento degli ambiti materiali di alcune delle disposizioni impugnate - non attiene all'ammissibilità ma al merito delle questioni, risolvendosi nell'individuazione del titolo di competenza cui ascrivere la disciplina impugnata (sentenze n. 252 del 2016, n. 199 del 2014 e n. 36 del 2013).

6.- L'ultima eccezione di inammissibilità parziale è riferita ai motivi di ricorso spiegati avverso gli artt. 37, 39 e 45, che attribuiscono, rispettivamente, al Presidente della Regione e alla Giunta un potere di regolazione in materia di albo telematico dei commissari di gara, linee guida e codice regionale di buone pratiche, e qualificazione delle stazioni appaltanti.

Secondo la Regione, la sua potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici e ordinamento degli uffici non potrebbe essere ridimensionata dall'adozione da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di atti di indirizzo, quali linee guida, bandi tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, ovvero di delibere rese nell'esercizio del suo potere regolamentare, pena la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., che attribuisce allo Stato potestà regolamentare solo nelle materie di legislazione esclusiva.

6.1.- Anche questa eccezione, risolvendosi nella negazione della competenza esclusiva statale - che sola, secondo la resistente, potrebbe legittimare l'affidamento all'ANAC della regolazione dei citati aspetti dei contratti pubblici - e nella correlativa invocazione della competenza regionale, attiene evidentemente non all'ammissibilità ma al merito.

7.- Prima di esaminare il merito delle questioni proposte, è opportuno rammentare brevemente gli approdi della giurisprudenza di questa Corte sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alle discipline, dettate dal codice dei contratti pubblici, della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica e del perfezionamento del vincolo negoziale e della sua esecuzione.



È pacifico infatti che le disposizioni del codice dei contratti pubblici regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza; esse inoltre vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010). Le disposizioni dello stesso codice che regolano gli aspetti privatistici della conclusione ed esecuzione del contratto sono riconducibili all'ordinamento civile (sentenze n. 176 del 2018 e n. 269 del 2014); esse, poi, recano principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 269 del 2014 e n. 187 del 2013) e norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze n. 74 del 2012, n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010).

Le considerazioni che precedono, espresse nella vigenza del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), devono essere confermate anche in relazione al d. lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti: nuovo codice dei contratti pubblici), che ne ha preso il posto, in attuazione della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).

7.1.- La Regione resistente ha invocato alternativamente la propria competenza statutaria dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi e quella residuale dell'organizzazione amministrativa ex art. 117, quarto comma, Cost.

Quanto alla seconda, è palese che una Regione, nell'esercizio della propria competenza residuale, non può derogare a tassative e ineludibili disposizioni riconducibili a competenze esclusive statali.

Quanto alla prima, invece, non è da escludere in linea di principio che gli statuti possano incidere su quest'ultime riservandole, in parte, alle autonomie speciali, ma ciò evidentemente richiede una puntuale allegazione dell'esistenza e della portata delle norme statutarie, in difetto della quale anche per esse non potrà non trovare applicazione la disciplina statale (sentenza n. 119 del 2019).

Al contrario, in presenza di tali competenze statutarie occorrerà verificare se esse incontrino o meno i limiti propri della legislazione in questione: i principi dell'ordinamento giuridico, gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

8.- Venendo all'esame della prima delle questioni proposte dal ricorrente, essa ha ad oggetto l'art. 34, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, ai sensi del comma 1 di tale articolo, «Per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici [...] nominano un responsabile unico del procedimento per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto pubblico. Tali fasi costituiscono, unitariamente considerate, il progetto del contratto pubblico e il responsabile unico del procedimento è il “responsabile di progetto”».

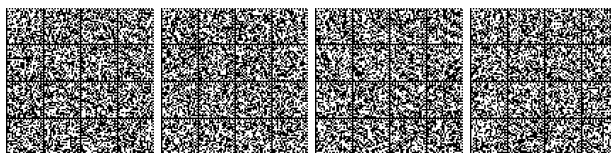
L'unicità del responsabile del procedimento verrebbe tuttavia meno allorché, al comma 2, si conferisce facoltà alle amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un altro responsabile per la fase di affidamento.

8.1.- La questione non è fondata.

8.2.- Questa Corte, con la sentenza n. 43 del 2011, richiamata dalla Regione resistente, in relazione a una simile disposizione di una legge della Regione Umbria, censurata dallo Stato per gli stessi profili, ha osservato: «la legge regionale [...] ha previsto, al comma 2, la regola del responsabile unico del procedimento, limitandosi a stabilire che le amministrazioni aggiudicatrici, “nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento”, possono individuare sub-procedimenti senza che ciò incida sulla unicità del centro di responsabilità. Avendo riguardo allo specifico contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, deve, pertanto, rilevarsi come la disciplina delle modalità organizzative dell'attività del responsabile unico del procedimento rientri nella materia della organizzazione amministrativa, riservata alle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.».

Le medesime considerazioni valgono per la disposizione oggi impugnata, poiché, ai sensi del comma 3 del medesimo art. 34, l'unicità del centro di responsabilità procedimentale è garantita dal «responsabile di progetto», il quale «coordina l'azione dei responsabili per fasi, se nominati ai sensi del comma 2, anche con funzione di supervisione e controllo».

La disposizione impugnata non è, dunque, in contrasto con il principio di responsabilità unica, posto dall'invocato art. 31, comma 1, del nuovo codice dei contratti a tutela di unitarie esigenze di trasparenza e funzionalità della procedura di gara, preordinata alla corretta formazione della volontà contrattuale dell'amministrazione, e di accentramento del regime della responsabilità dei funzionari.



9.- La seconda questione di legittimità costituzionale proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri ha ad oggetto l'art. 37, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato «Commissione giudicatrice», nella parte in cui prevede che, «ai fini della nomina dei componenti della commissione di gara, la Regione istituisce [...] l'Albo telematico dei commissari di gara, suddiviso per categorie di specializzazione, a cui le stazioni appaltanti hanno accesso libero e diretto», e gestito «secondo criteri e modalità individuati con apposito decreto del Presidente della Regione, da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge» (art. 37, comma 4).

Secondo il ricorrente, la norma impugnata si discosterebbe dall'art. 78 del nuovo codice dei contratti pubblici, il quale - in attuazione dell'art. 1, comma 1, lettera *hh*), della legge delega n. 11 del 2016 - istituisce «presso l'ANAC, che lo gestisce e lo aggiorna secondo criteri individuati con apposite determinazioni, l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici», conferendo, altresì, all'Autorità la competenza di definire, con apposite linee guida, i criteri e le modalità di iscrizione, nonché le modalità di funzionamento delle commissioni giudicatrici.

9.1.- La questione è fondata.

9.2.- Il nuovo codice dei contratti pubblici, nell'operare la drastica scelta di sottrarre la nomina dei commissari di gara alle stazioni appaltanti, ha previsto l'istituzione e la gestione, a cura dell'ANAC, di un unico «Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici», dal quale, sulla base del principio di rotazione, l'Autorità estrae «una lista di candidati costituita da un numero di nominativi almeno doppio rispetto a quello dei componenti da nominare», che comunica alla stazione appaltante, la quale, a sua volta, procede alla loro individuazione «mediante pubblico sorteggio» (art. 77 del d.lgs. n. 50 del 2016).

Deve anzi rilevarsi che il legislatore statale, in sede di redazione del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), aveva previsto un'articolazione regionale dell'albo gestito dall'ANAC, ma tale modifica è stata espunta a seguito del parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato 22 marzo 2017, n. 782, ove si è osservato che essa avrebbe determinato «la pressoché sistematica nomina, quali commissari, di soggetti radicati nella medesima area geografica interessata dall'appalto» e che la pure condivisibile finalità di razionalizzazione delle spese dovute alle trasferte dei commissari avrebbe potuto essere affrontata altrimenti (utilizzando, ad esempio, la tecnica del lavoro a distanza con procedure telematiche).

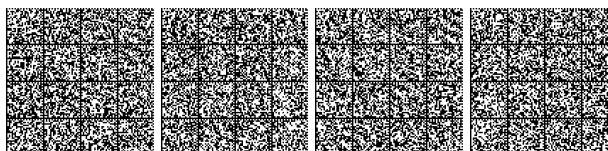
9.3.- È vero, come eccepito dalla resistente, che questa Corte, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, ha affermato che «gli aspetti connessi alla composizione della commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificamente, alla organizzazione amministrativa» (sentenze n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007) e, sulla base di tale inquadramento, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 84, commi 2, 3, 8 e 9, del decreto legislativo n. 163 del 2006, nella sola «parte in cui, per i contratti inerenti a settori di competenza regionale, non prevede che le norme in esso contenute abbiano carattere suppletivo e cedevole» (sentenza n. 401 del 2007).

Tale inquadramento, tuttavia, non può più ritenersi attuale, dal momento che la sottrazione della scelta dei commissari di gara alle stazioni appaltanti rappresenta una radicale innovazione del nuovo codice dei contratti chiaramente ispirata a finalità di trasparenza, imparzialità, tutela della concorrenza e prevenzione di reati (in questo senso, si veda anche il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato 21 marzo 2016, n. 855, avente ad oggetto lo schema di decreto legislativo recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione»).

Questa Corte, del resto, nell'esaminare le censure mosse dalla Regione Veneto ad alcune disposizioni regolanti l'istituzione e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti, tra cui figurava la competenza a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni giudicatrici, ha osservato che «le disposizioni impugnate, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 325 del 2010)» (sentenza n. 41 del 2013).

La disposizione impugnata, in definitiva, pur incidendo sull'organizzazione amministrativa, deve essere ricondotta alle competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico (esercitate con l'invocato art. 78 del nuovo codice dei contratti pubblici).

9.4.- In questa prospettiva risulta chiara anche l'infondatezza della deduzione della resistente circa l'illegittimità della compressione della sua autonomia statutaria ad opera degli atti di regolazione dell'Autorità. Prescindendo, peraltro, dal corretto inquadramento di tali atti, l'esistenza di una competenza esclusiva dello Stato esclude la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., unico parametro rilevante, poiché non sono qui in discussione le modalità di esercizio di tale competenza.



10.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dei commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, che, nel regolare alcuni aspetti della nomina delle commissioni giudicatrici, si riferiscono all'albo telematico regionale e ne presuppongono l'operatività, così palesando la stretta connessione e l'inscindibile legame funzionale con la disposizione impugnata (tra le tante, sentenze n. 68 del 2014, n. 332 del 2010 e n. 138 del 2009).

11.- La terza questione di legittimità costituzionale investe l'art. 39, commi 1 e 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato «Linee guida e codice regionale di buone pratiche», che, secondo il ricorrente, si sovrapporrebbe alle competenze che l'art. 213, comma 2, del nuovo codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'art. 1, comma 1, lettera t), della citata legge delega, attribuisce all'ANAC, chiamata ad adottare atti di indirizzo, quali «linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponderebbe ad esigenze unitarie, che escludono margini di intervento del legislatore regionale. A ciò si dovrebbe aggiungere che le funzioni svolte dall'Autorità di regolazione mirano a garantire la tutela e la promozione della concorrenza e la realizzazione di mercati concorrenziali.

11.1.- La questione è fondata.

11.2.- Le disposizioni censurate, analogamente a quanto già visto con riferimento all'albo dei commissari, istituiscono un sistema parallelo e alternativo a quello nazionale, ove «le linee guida», «i bandi-tipo», i «capitolati-tipo», i «contratti-tipo» e gli altri «strumenti di regolazione flessibile», rimessi dall'art. 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici all'ANAC, vengono sostituiti da «linee guida», «documentazione standard», «capitolati speciali» e «schemi di contratto», e dal «codice regionale di buone pratiche».

Ai primi (le linee guida, la documentazione standard, i capitolati speciali e gli schemi di contratto), il legislatore regionale affida, tra l'altro, l'individuazione di «parametri utili alla valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa [...] e alla valutazione della congruità delle offerte anormalmente basse», ma, data la loro tipologia, è anche chiaro che essi sono destinati a ulteriormente incidere, in vario modo, sulla regolazione sia della procedura ad evidenza pubblica a monte sia del negozio pubblico a valle (si pensi, in particolare, ai capitolati speciali e agli schemi di contratto). Il codice regionale di buone pratiche, poi, «costituisce parte integrante del contratto d'appalto» ed è «rivolto a facilitare l'accesso delle micro e piccole e medie imprese agli appalti pubblici».

11.3.- Le norme censurate - estranee all'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e riconducibili alla materia statutaria dei lavori pubblici regionali - si pongono dunque in contrasto con l'invocata disposizione del codice dei contratti pubblici che, nell'attribuire all'ANAC la regolazione dei medesimi aspetti della procedura pubblica e della fase negoziale ed esecutiva, è esplicitazione della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

11.4.- Né a diversa conclusione conduce l'osservazione della Regione secondo cui il contrasto sarebbe escluso dalla previsione che tutti gli atti regionali menzionati devono essere adottati «in coerenza» con le linee guida e con i bandi tipo dell'ANAC.

Questa Corte, con riferimento ai bandi tipo approvati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ricondotti all'ambito materiale della tutela della concorrenza, ha già escluso la competenza a legiferare delle autonomie speciali, poiché il «rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità "intermedio" riservato alla Giunta provinciale: il legislatore provinciale risulta pertanto - alla luce della sopra menzionata giurisprudenza di questa Corte - privo del titolo competenziale ad intervenire in subiecta materia» (sentenza n. 187 del 2013).

Tali considerazioni valgono anche per le disposizioni oggi impuginate, senza che rilevi la circostanza che in quell'occasione la norma scrutinata prevedesse un potere della Giunta di adottare bandi tipo «sulla base» di - e non «in coerenza» con - quelli approvati dall'Autorità, perché in entrambi i casi resta l'osservazione di fondo, estensibile anche agli altri atti previsti dal legislatore regionale, che «l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti» agli atti dell'Autorità «risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità "intermedio" riservato alla Giunta» regionale.

12.- Ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, va dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale del comma 2 dell'art. 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, dal momento che esso assegna ulteriori contenuti alle linee guida di cui al comma 1, travolto dalla presente pronuncia, sì che la disposizione in parola viene a mancare di oggetto (tra le tante, sentenze n. 166 del 2014 e n. 187 del 2013).



13.- L'ultima questione di legittimità costituzionale investe l'art. 45 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato «Qualificazione delle stazioni appaltanti», il quale dispone che, «Con deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi su proposta del Presidente della Regione entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presene legge, ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti, sono definiti i requisiti necessari sulla base dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e di relativo ambito territoriale, tenendo conto dei principi previsti dalla normativa statale vigente».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata non è coordinata con quanto disposto dalle lettere *bb)* e *dd)* dell'art. 1, comma 1, della legge delega n. 11 del 2016, che demandano al legislatore delegato la «razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo [...] l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi», nonché attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle amministrazioni aggiudicatrici basate proprio sul sistema di qualificazione, che consente di gestire contratti di diversa complessità a seconda del grado di abilitazione conseguito.

La norma censurata, conseguentemente, sarebbe in contrasto anche con l'art. 38, comma 1, del nuovo codice dei contratti pubblici, che, in esecuzione dei cennati criteri di delega, istituisce presso l'ANAC, che ne assicura la pubblicità, un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza.

13.1.- La questione è fondata.

13.2.- In attuazione dei criteri di cui alle lettere *bb)*, *cc)* e *dd)* dell'art. 1 della legge delega n. 11 del 2016, l'art. 37 del nuovo codice dei contratti pubblici, rubricato «Aggregazione e centralizzazione delle committenze» e l'art. 38, rubricato «Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza», hanno introdotto una delle innovazioni più importanti, un vero e proprio "pilastro" del sistema degli acquisti pubblici.

Il legislatore ha infatti optato per una scelta decisa a favore della riduzione del numero delle stazioni appaltanti nonché della loro professionalizzazione, cosicché la qualificazione è oggi richiesta non più soltanto agli operatori economici ma anche alle amministrazioni aggiudicatrici, secondo standard predefiniti e sistemi premianti, che consentono, man mano che aumenta il livello di qualificazione, di appaltare opere, lavori e servizi di importo elevato e di maggiore complessità.

La riduzione, aggregazione, centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti risponde a diverse finalità: 1) beneficiare di economie di scala e attribuire alle amministrazioni aggiudicatrici un maggior potere contrattuale; 2) innalzare, anche al fine di favorire la concorrenza, la professionalizzazione e la specializzazione delle stazioni appaltanti; 3) agevolare le missioni dell'ANAC di prevenire fenomeni corruttivi e assicurare la corretta gestione delle commesse pubbliche, mediante la riduzione del novero dei soggetti da controllare.

Il sistema della qualificazione, dunque, anche se incide sull'organizzazione, va inquadrato in un ambito materiale caratterizzato dal concorso delle competenze statali esclusive della tutela della concorrenza, dell'ordine pubblico, e di quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

Quanto al profilo della concorrenza, espressamente invocato dallo Stato, può essere utile ricordare come le direttive comunitarie, sulla scorta anche di esperienze positive registratesi in diversi paesi dell'Unione, pur senza imporre obblighi specifici, abbiano sottolineato l'importanza di centralizzare e aggregare la committenza.

In particolare, il considerando 69 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, e il considerando n. 78 della direttiva 2014/25/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE - con riferimento alle centrali di committenza ma con ragionamento estensibile anche alle aggregazioni delle stazioni appaltanti e al correlato sistema della qualificazione - affermano che «Tali tecniche possono contribuire, dato l'ampio volume degli acquisti, a un aumento della concorrenza e dovrebbero aiutare a professionalizzare la commessa pubblica».



Del resto, già l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, con la segnalazione n. 99 del 2010, recante «proposte di modifiche normative per incrementare la concorrenza nel settore dei lavori pubblici», aveva osservato che «Un mercato dei contratti pubblici pienamente competitivo presuppone un generale accrescimento della qualità delle imprese e della pubblica amministrazione che vi partecipano anche al fine della piena assunzione delle responsabilità operative che ne discendono. Ciò significa che contestualmente ad un intervento di rivisitazione del sistema di qualificazione delle imprese, accompagnato, ove necessario, da un corredo di criteri quantitativi e qualitativi, appare necessario intervenire anche per una corrispondente qualificazione delle stazioni appaltanti. Esiste nel nostro Paese un problema strutturale di efficienza della domanda e dell'offerta».

La disposizione censurata, dunque, introducendo un non meglio precisato sistema di qualificazione affidato alla Giunta regionale, parallelo e distinto rispetto a quello nazionale, pur incidendo sull'organizzazione amministrativa, deve essere ricondotta alle competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico (esercitate anche con l'invocato art. 38 del nuovo codice dei contratti pubblici).

13.3.- Anche in questo caso, dunque, si manifesta l'infondatezza della deduzione della resistente circa l'illegittimità della compressione della sua autonomia statutaria ad opera degli atti di regolazione dell'Autorità, alla stregua di quanto già chiarito a proposito dell'affidamento all'ANAC della gestione dell'albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici.

14.- Va precisato, infine, che la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate non comporta alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata in materia dal nuovo codice dei contratti pubblici (sentenze n. 263 del 2016 e n. 114 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 37, comma 1, 39, commi 1 e 3, e 45 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 37, commi 2, 3, 4 e 8, e dell'art. 39, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

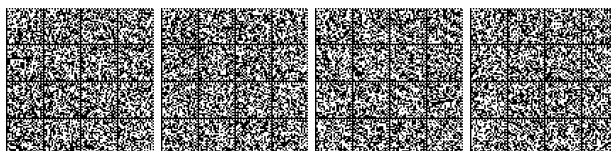
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 167

Ordinanza 21 maggio - 9 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa - Risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione in conseguenza di reati commessi da pubblici dipendenti - Delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione proponibile dalle procure regionali della Corte dei conti.

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) - convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102 - art. 17, comma 30-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, nel procedimento vertente tra il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Liguria e L. B. ed altri con ordinanza dell'8 agosto 2018, iscritta al n. 175 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione di L. B. e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato Alba Giordano per L. B. e altri e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ordinanza dell'8 agosto 2018 la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione;

che la Procura contabile aveva evocato in giudizio quattro appartenenti alla Polizia di Stato, ritenuti responsabili dalla Corte d'appello di Genova, fra l'altro, «del reato continuato di falsità ideologica commesso dal pubblico ufficiale in atti pubblici», per aver - durante una manifestazione svoltasi a Genova nel luglio del 2001, in occasione del vertice dei Capi di Stato e di Governo denominato "G8" - operato intenzionalmente l'arresto di alcuni manifestanti al di fuori dei presupposti di legge, affermando falsamente nel relativo verbale e nelle successive relazioni di servizio di averli sorpresi mentre ponevano in essere condotte violente e pericolose per l'incolumità pubblica;



che, in particolare, divenuta definitiva la condanna in seguito al rigetto del ricorso per cassazione proposto dagli imputati, la Procura contabile aveva chiesto la condanna dei predetti al risarcimento del danno all'immagine subito dalla Polizia di Stato, determinato equitativamente in euro 200.000,00;

che la norma impugnata prevede che le procure regionali della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche);

che tale ultima disposizione, a sua volta, delimita l'ambito applicativo dell'azione risarcitoria al solo caso di sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti di amministrazioni, enti pubblici o enti a prevalente partecipazione pubblica per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale;

che, con riguardo alla rilevanza, il rimettente premette di aver già sollevato questione di legittimità costituzionale della norma indicata «nella parte in cui escludeva l'esercizio dell'azione del P.M. contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati commessi da pubblici dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, diversi da quelli contro la P.A. di cui al Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale», e che tuttavia questa Corte, con ordinanza n. 145 del 2017, osservato che dopo l'ordinanza di rimessione la norma impugnata era stata abrogata, limitatamente al primo periodo, dall'art. 4, comma 1, lettera *h*), dell'all. 3 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), e che l'art. 4, comma 1, lettera *g*), dello stesso all. 3 aveva abrogato l'art. 7 della legge n. 97 del 2001, aveva ritenuto che tali sopravvenute modifiche avessero determinato una profonda trasformazione del quadro normativo di riferimento, realizzate con modalità tale da influire sul contenuto e sulla prospettazione delle censure, e perciò restituito gli atti al giudice *a quo*;

che, posta tale premessa, il rimettente ritiene di dover riproporre la medesima questione già sollevata, poiché il giudizio principale è stato introdotto anteriormente all'entrata in vigore della nuova disciplina dell'azione risarcitoria, restando così soggetto alla normativa previgente;

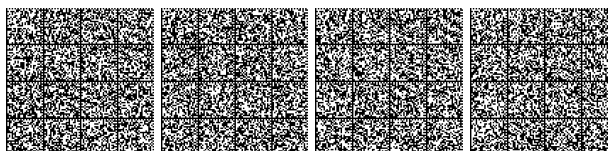
che, pertanto, la questione sarebbe rilevante perché in applicazione della disposizione impugnata la domanda di risarcimento del danno all'immagine dovrebbe essere dichiarata improponibile, così come eccepito da tutti i convenuti;

che, per quanto attiene alla non manifesta infondatezza, si assume in primo luogo la violazione dell'art. 3 Cost. per l'irragionevolezza intrinseca della norma impugnata, che in via generale restringe l'ambito oggettivo dei presupposti per l'azione risarcitoria, limitandolo ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione ed escludendolo per altre condotte delittuose di rilevante disvalore, quale quella contemplata nel giudizio principale; la coerenza interna di tale scelta legislativa sarebbe infatti incrinata dalla successiva introduzione di singole disposizioni che consentono l'esercizio dell'azione in presenza di fatti di reato meno gravi o anche di fatti non costituenti reato, quali, in particolare:

- l'art. 55-*quinquies*, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), ove è stabilito che il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione, il quale attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia, è obbligato a risarcire «il danno patrimoniale [...] nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione»;

- l'art. 1, comma 12, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), a mente del quale in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 risponde anche del danno all'immagine della pubblica amministrazione;

- l'art. 46, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nel testo modificato dall'art. 37, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), secondo cui «[l]'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico», nei casi previsti, possono costituire «eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione»;



che, in secondo luogo, la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché, pur se ispirata alla *ratio* di non ampliare le ipotesi di responsabilità dei pubblici dipendenti onde evitare «un rallentamento nell'efficacia e tempestività dell'azione amministrativa dei pubblici poteri, per effetto dello stato diffuso di preoccupazione che potrebbe ingenerare in coloro ai quali, in definitiva, è demandato l'esercizio dell'attività amministrativa» (sentenza n. 355 del 2010), avrebbe operato un erroneo bilanciamento degli interessi in gioco, sacrificando in misura sproporzionata il diritto all'immagine dell'amministrazione ed introducendo una limitazione eccedente rispetto allo scopo avuto di mira e non necessaria, ove si consideri l'esistenza di altre misure dirette a restringere la responsabilità dei dipendenti;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate vengano dichiarate inammissibili o infondate;

che, in particolare, l'Avvocatura generale ha evidenziato che le censure formulate dal rimettente sono le stesse già sottoposte, in più occasioni, allo scrutinio di questa Corte e giudicate non fondate, non sussistendo, per il resto, elementi nuovi dei quali si renda necessaria la valutazione;

che si sono inoltre costituiti in giudizio L. B., A. C. e S. V., convenuti nel giudizio principale, i quali hanno dedotto l'infondatezza della questione, rilevando che la scelta del legislatore di circoscrivere l'area del danno risarcibile non è manifestamente irragionevole, così come già affermato da questa Corte con numerose pronunzie.

Considerato che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza dell'8 agosto 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione;

che il rimettente ha non implausibilmente ritenuto la questione rilevante, osservando che il giudizio principale, introdotto prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), non risente delle modifiche introdotte da quest'ultimo alla disciplina del risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione, e la proponibilità della relativa azione va dunque valutata alla stregua della disciplina previgente;

che la questione è manifestamente infondata;

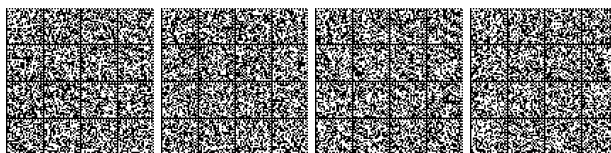
che la norma censurata prevede che le procure regionali della Corte dei conti esercitino l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche);

che il richiamato art. 7 della legge n. 97 del 2001, a sua volta, fa riferimento, ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione risarcitoria, alle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate, nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale;

che, con una prima censura, si assume la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto sarebbe irragionevole escludere la responsabilità nelle ipotesi in cui il pubblico dipendente commetta gravi reati estranei al novero indicato dalla norma impugnata, avuto riguardo al fatto che, in epoca successiva, sono state introdotte singole disposizioni che consentono l'esercizio dell'azione in presenza di fatti di reato meno gravi o anche di fatti non costituenti reato;

che, con una seconda censura, si assume poi la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la norma impugnata, nel restringere l'ambito della responsabilità in questione per non appesantire l'azione amministrativa dei pubblici poteri, avrebbe operato un erroneo bilanciamento degli interessi in gioco, sacrificando in misura sproporzionata il diritto all'immagine dell'amministrazione e introducendo una limitazione eccedente rispetto allo scopo e non necessaria, tenuto conto dell'esistenza di altre misure dirette a restringere la responsabilità dei dipendenti;

che, con riguardo all'ambito oggettivo di applicazione della norma in esame, questa Corte, con la sentenza n. 355 del 2010 (successivamente confermata dalle ordinanze n. 219, 221 e 286 del 2011), ha affermato anzitutto che rientra «nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover fare fronte»;



che la stessa decisione ha conseguentemente ritenuto non manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di consentire il risarcimento «soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione»;

che la finalità della norma impugnata è dunque quella di dare coerenza alla disciplina del danno all'immagine all'interno di un complessivo disegno legislativo volto a ridurre i casi di responsabilità amministrativa, «all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere» (sentenza n. 355 del 2010);

che tale scelta non esclude la ragionevolezza dell'identificazione, all'interno di tale disegno, di ulteriori e specifiche ipotesi di responsabilità, che si giustificano in ragione della loro specialità;

che i principi così sintetizzati non sono posti in discussione dalle censure formulate, che non sottopongono a questa Corte argomenti e profili non considerati nei precedenti sopra richiamati;

che neppure rilevano in tal senso le ipotesi invocate dal rimettente per evidenziare una pretesa incoerenza di sistema;

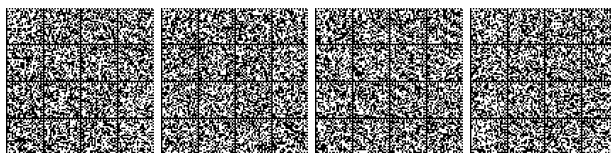
che, infatti, in ordine alla prima di esse - quella contemplata dall'art. 55-*quinquies*, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), ove è prevista la condanna del dipendente al risarcimento dei danni all'immagine subiti dall'amministrazione di appartenenza in conseguenza di sue assenze ingiustificate dal lavoro - la già citata sentenza n. 355 del 2010 ha affermato la possibilità di «riconoscere l'esistenza di diritti "propri" degli enti pubblici e conseguentemente ammettere forme peculiari di risarcimento del danno non patrimoniale nel caso in cui i suddetti diritti vengano violati» e che, pertanto, «[i]n questa prospettiva, non è manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele, che si possono attuare a livello legislativo, anche mediante forme di protezione dell'immagine dell'amministrazione pubblica a fronte di condotte dei dipendenti, specificamente tipizzate, meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica»;

che analoghe considerazioni valgono per l'art. 1, comma 12, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione);

che tale norma, infatti, prevede la proponibilità dell'azione risarcitoria nel caso in cui all'interno dell'amministrazione sia accertato con sentenza definitiva un reato di corruzione, ovvero uno dei reati che consentono il risarcimento del danno all'immagine ai sensi della norma impugnata;

che il fatto che, in tale ipotesi, l'esercizio dell'azione risarcitoria sia consentito nei confronti del dirigente di ruolo designato quale «Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza» (art. 1, comma 7, della l. n. 190 del 2012) non realizza una scelta legislativa manifestamente irragionevole; i particolari poteri e compiti attribuiti dall'ordinamento a tale figura, infatti, giustificano un'affermazione di responsabilità conseguente alle relative omissioni, che hanno sostanzialmente vanificato le misure a difesa dell'amministrazione, non impedendo la commissione del fatto corruttivo;

che, infine, e quanto all'evocato art. 46, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nel testo modificato dall'art. 37, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), rileva, a giustificazione dell'introduzione di un'ulteriore ipotesi risarcitoria, la sua finalità di rafforzamento delle misure di trasparenza della pubblica amministrazione, volte a coniugare l'efficienza della funzione pubblica con le garanzie di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini, di cui sono corollari i previsti obblighi di pubblicità e l'accessibilità ai documenti amministrativi, le cui previsioni sono qualificate dall'ordinamento come livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190167

N. 168

Ordinanza 23 maggio - 9 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa - Risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione in conseguenza di reati commessi da pubblici dipendenti - Delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione proponibile dalle procure regionali della Corte dei conti.

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) - convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102 - art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.

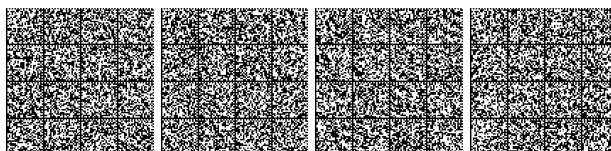
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, nel procedimento vertente tra il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Liguria e A. A. ed altri, con ordinanza del 22 maggio 2018, iscritta al n. 164 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto che con ordinanza del 22 maggio 2018 la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), n. 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, per violazione degli artt. 3, 97, comma secondo, e 103, comma secondo, della Costituzione;

che la Procura contabile aveva evocato in giudizio, per ottenerne la condanna al risarcimento del danno all'immagine delle rispettive amministrazioni di appartenenza, ventotto appartenenti alla Polizia di Stato e alla Polizia penitenziaria, precedentemente sottoposti a processo penale perché - in occasione delle manifestazioni svoltesi a Genova nel luglio 2001, durante il vertice fra i Capi di Stato e di Governo denominato "G8" - si erano resi responsabili di condotte delittuose all'interno della caserma "Nino Bixio", sita a Bolzaneto, ed individuata quale sito penitenziario provvisorio per la presa in carico dei manifestanti arrestati;

che, in particolare, all'esito del giudizio, conclusosi con la sentenza della Corte di cassazione, quinta sezione penale, 10 settembre 2013, n. 37088, otto imputati avevano riportato condanna definitiva per i delitti di «falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici», «abuso di autorità contro arrestati o detenuti» e «lesioni personali»; diciotto erano stati condannati definitivamente soltanto agli effetti civili, essendo nel frattempo intervenuta la prescrizione del reato, e due erano stati assolti, permanendo la loro responsabilità in sede contabile soltanto in via sussidiaria, per colpa grave consistita nell'omesso esercizio dei poteri di controllo o vigilanza;

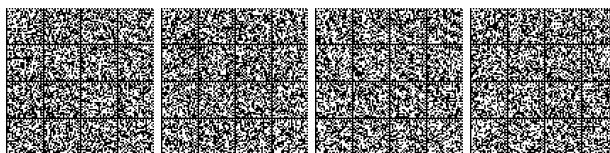
che la norma impugnata prevede che le procure regionali della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche);

che tale ultima disposizione, a sua volta, delimita l'ambito applicativo dell'azione risarcitoria al solo caso di sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti di amministrazioni, enti pubblici o enti a prevalente partecipazione pubblica per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale;

che, con riguardo alla rilevanza, il rimettente premette che, in applicazione della disposizione impugnata, la domanda di risarcimento del danno all'immagine dovrebbe essere dichiarata improponibile, così come eccepito da tutti i convenuti, non essendo nel frattempo perento il termine quinquennale di prescrizione dell'azione risarcitoria, che - sospeso durante l'intera durata del procedimento penale - inizia a decorrere dal deposito della sentenza definitiva di condanna;

che, per quanto attiene alla non manifesta infondatezza, si assume in primo luogo la violazione dell'art. 3 Cost., per l'irragionevolezza intrinseca della norma impugnata, che restringe l'ambito oggettivo dei presupposti per l'azione risarcitoria, limitandolo ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione ed escludendolo per altre condotte delittuose «ben più gravi sia a livello di allarme sociale che di incidenza lesiva sul prestigio della pubblica amministrazione», quali quelle contemplate nel giudizio principale;

che secondo il rimettente, inoltre, escludere l'esercizio dell'azione risarcitoria in presenza di un qualsiasi «illecito, anche penalmente non rilevante, che denota l'inefficienza dell'apparato e la sua incapacità di agire, secondo il canone sancito dall'art. 97, secondo comma, Cost.», comporterebbe una violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, non consentendo la risarcibilità del danno all'immagine «nei casi di maggiore inefficienza dell'amministrazione»;



che, in secondo luogo, il rimettente denuncia l'illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui prevede che i reati vengano previamente accertati con sentenza di condanna passata in giudicato;

che da tale limitazione è fatta anzitutto discendere una violazione dell'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento che ne deriva a carico dell'amministrazione che intenda agire per il risarcimento del danno all'immagine in sede diversa da quella contabile, poiché «è solo il pubblico ministero contabile che deve attendere il passaggio in giudicato della sentenza di condanna»;

che, ancora, l'irrazionalità della previsione di un necessario giudicato di condanna si evidenzia con riferimento alle ipotesi, analoghe a quelle di specie, nelle quali il giudice penale ha accertato la responsabilità dell'imputato, condannandolo ai soli fini civili solo perché nel frattempo è intervenuta la prescrizione del reato;

che, sotto altro profilo, la coerenza interna della scelta legislativa sarebbe incrinata dalla presenza, nell'ordinamento, di singole disposizioni che consentono l'esercizio dell'azione in presenza di fatti di reato non accertati con sentenza di condanna definitiva, quando non di fatti non costituenti reato;

che, infine, siffatta limitazione comporterebbe anche violazione del principio di effettività della giurisdizione in sede contabile (art. 103, comma secondo, Cost.), poiché pur in presenza di una condotta dannosa per l'amministrazione, accertata in sede giudiziale, il rimedio risarcitorio verrebbe negato;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate vengano dichiarate inammissibili e manifestamente infondate;

che, in particolare, la difesa erariale ha evidenziato che le censure formulate dal rimettente sono le stesse già sottoposte, in più occasioni, allo scrutinio di questa Corte e giudicate non fondate, non sussistendo, per il resto, elementi nuovi dei quali si renda necessaria la valutazione.

Considerato che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza del 22 maggio 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, per violazione degli artt. 3, 97, comma secondo, e 103, comma secondo, della Costituzione;

che la norma censurata prevede che le procure regionali della Corte dei conti esercitino l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche);

che il richiamato art. 7 della legge n. 97 del 2001, a sua volta, fa riferimento, ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione risarcitoria, alle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate, nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale;

che, con una prima censura, si assume la violazione degli artt. 3 e 97, comma secondo, Cost. perché la norma impugnata escluderebbe irragionevolmente la responsabilità dei pubblici dipendenti nelle ipotesi di condotte che, pur non integrando alcuna delle fattispecie delittuose indicate, sono caratterizzate da obiettivo disvalore ed arrecano pregiudizio al prestigio dell'amministrazione, ed arrecherebbe un vulnus al principio di buon andamento dell'azione amministrativa, eliminando ogni conseguenza, sul piano della responsabilità amministrativa, del comportamento infedele del pubblico dipendente;

che, con un secondo nucleo di censure, si assume poi la violazione degli artt. 3 e 103, comma secondo, Cost., poiché la previsione di un giudicato penale di condanna per l'esercizio dell'azione risarcitoria da parte del PM contabile configurerebbe una disparità di trattamento rispetto ai casi in cui l'amministrazione si tutela in una diversa sede giurisdizionale, senza patire tale limitazione;

che ad avviso del rimettente, inoltre, la stessa previsione sarebbe intrinsecamente irragionevole, escludendo la tutela risarcitoria per il caso in cui, accertati in giudizio ai fini della responsabilità civile i fatti di reato, quest'ultimo debba comunque essere dichiarato estinto per prescrizione, rendendo altresì priva di efficacia la tutela innanzi al giudice contabile;

che le questioni sono rilevanti, poiché il giudizio principale, introdotto prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), non risente delle modifiche introdotte da quest'ultimo alla disciplina del risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione, e la proponibilità della relativa azione va dunque valutata alla stregua della disciplina prevalente;



che la prima questione è manifestamente infondata;

che, con riguardo all'ambito oggettivo di applicazione della norma in esame, questa Corte, con la sentenza n. 355 del 2010 (successivamente confermata dalle ordinanze n. 219, 221 e 286 del 2011), ha affermato anzitutto che rientra «nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover fare fronte»;

che la stessa decisione ha conseguentemente ritenuto non manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di consentire il risarcimento «soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione»;

che la finalità della norma impugnata è dunque quella di dare coerenza alla disciplina del danno all'immagine all'interno di un complessivo disegno legislativo volto a ridurre i casi di responsabilità amministrativa, «all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere» (sentenza n. 355 del 2010);

che tale scelta, peraltro, non esclude la ragionevolezza dell'identificazione, all'interno di tale disegno, di ulteriori e specifiche ipotesi di responsabilità, che si giustificano in ragione della loro specialità;

che i principi così sintetizzati non sono posti in discussione dalle censure formulate, che non sottopongono a questa Corte argomenti e profili non considerati nei precedenti sopra richiamati;

che a fronte di tale valutazione in ordine alla prima questione, l'ulteriore nucleo di censure diviene privo di rilevanza rispetto al giudizio principale, poiché osta in ogni caso alla proponibilità dell'azione risarcitoria il fatto che le condotte accertate a carico dei convenuti non rientrano nel novero dei reati che la consentono;

che la seconda questione è, pertanto, manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97, comma secondo, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del d.l. n. 78 del 2009, come convertito e successivamente modificato, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 103, comma secondo, Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

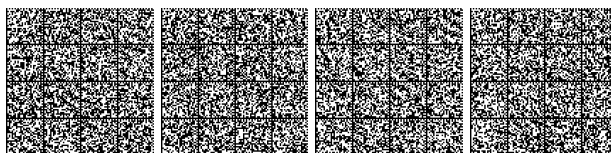
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 64

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 giugno 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Criminalità organizzata - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Principi e finalità - Promozione del metodo della concertazione come strumento strategico per la programmazione e l'attuazione degli interventi - Piano regionale integrato per il rafforzamento e la diffusione della cultura della legalità e della responsabilità - Promozione, da parte della Regione, della costituzione della "Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo" - Osservatorio legalità - Interventi per la promozione di politiche locali per la legalità e il contrasto al crimine organizzato e mafioso - Interventi per la valorizzazione di beni immobili e aziende confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa - Individuazione dei beneficiari di misure di sostegno psicologico e/o psichiatrico e altre prestazioni sanitarie - Interventi per la prevenzione e il contrasto dei reati ambientali e di tutela della salute - Promozione regionale della stipula di "Protocolli di legalità" - Affidamento alle Aziende per la casa e per l'abitare di funzioni inerenti beni immobili sequestrati o confiscati sulla base di un protocollo di intesa da stipulare con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità.

- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza), artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 4; 5; 6, commi 1 e 2, lettere *h*) e *k*); 7; 9, commi 1 e 2, lettere *d*) ed *e*); 10, commi 1 e 2; 13, comma 1 [e 2]; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2; 20, commi 2 e 3.

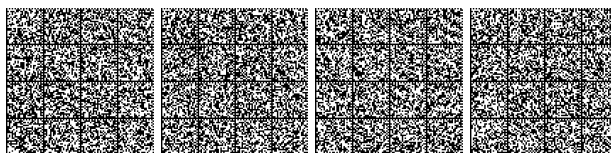
Ricorso *ex art.* 127 Cost. nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è *ope legis* domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) nei confronti della Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2; 2, comma 1; 4; 5; 6, commi 1 e 2 lettera *k*); 7; 9, commi 1 e 2 lettera *d*) ed *e*); 10, comma 2; 13, comma 1; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2; 20, commi 2 e 3; della legge regionale Puglia 28 marzo 2019, n. 14, recante il «Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza», pubblicata sul B.U.R. Puglia n. 36 del 1° aprile 2019 in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 20 maggio 2019.

La legge regionale Puglia n. 14/2019 presenta diversi e concorrenti profili di contrasto con la Costituzione e con il riparto di competenze tra Stato e regioni ivi delineato, nei termini specificati nei motivi che seguono.

Premessa.

A titolo di premessa il Presidente del Consiglio ribadisce che, come chiarito da codesta Corte costituzionale nella sentenza n. 35/2012, «La promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di Governo: è tuttavia necessario che misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione, per esempio nell'ambito dell'organizzazione degli uffici regionali, non costituiscano strumenti di politica criminale, né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 55 del 2001; da ultimo, sentenza n. 325 del 2011)».

Anche nel presente ricorso non è in discussione la possibilità per le regioni di promuovere la cultura della legalità. Sono in discussione la natura e la portata applicativa dei mezzi giuridici e amministrativi predisposti dalla legge regionale impugnata. Tali mezzi, appunto per la loro natura e portata, in più punti si pongono infatti come strumenti diretti di politica criminale e generano interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale della prevenzione e repressione dei reati, invadendo tale competenza e rendendo impossibile l'ulteriore, e fondamentale, competenza statale esclusiva attribuita dall'art. 118, comma 3 Cost. riguardo al coordinamento fra Stato e regioni in materia di ordine e sicurezza pubblica.



A questo riguardo è ancora opportuno ribadire in premessa che, sempre alla stregua della sentenza n. 35/2012, «l'ordine pubblico e la sicurezza, ai fini del riparto della competenza legislativa, hanno per oggetto le «misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (sentenza n. 407 del 2002; in seguito, *ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2011, n. 226 del 2010, n. 50 del 2008, n. 222 del 2006, n. 428 del 2004).».

Ne consegue che rientra certamente nella competenza regionale la disciplina di misure e attività che «in ragione delle loro rilevate caratteristiche e della loro complessiva finalità, non sono suscettibili di una teorica collocazione nell'ambito della nozione di «sicurezza pubblica», quale è delineata dalla giurisprudenza di questa Corte (v. sentenze n. 313 del 2003 e n. 407 del 2002) e rispetto a cui, già prima della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, «la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (v. sentenza n. 290 del 2001). Al di là, cioè, dell'ampiezza della nozione di sicurezza e ordine pubblico — quale settore di competenza riservata allo Stato, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale — è la stessa natura dell'attività conoscitiva, in sé estranea a tale orizzonte di competenza, ad escludere la possibilità che la normativa oggetto di censura incida sull'assetto della competenza statale.» (così la sentenza n. 105/2006).

In sostanza, quindi, rientreranno nella competenza legislativa regionale solo le attività e le misure (a) strettamente riferibili alla materia «polizia amministrativa regionale e locale»; e, (b) con riferimento alla materia delle «misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico», essenzialmente le attività e misure di carattere conoscitivo e di studio.

Debbono invece escludersi dalla competenza legislativa regionale le attività e le misure che, anche potenzialmente, siano idonee a produrre un impatto con le attività e misure regolatorie, organizzative, operative attuate dallo Stato e in base alla legge statale, nella materia della prevenzione e repressione dei reati di qualsiasi natura e del mantenimento dell'ordine pubblico. Impatto che, essenzialmente, potrà consistere nella (anche potenziale) sovrapposizione o interferenza delle attività e misure previste dalla legge regionale con le attività e misure contemplate dalla legge statale; come appunto avviene per effetto della legge regionale impugnata, secondo quanto si illustrerà nei motivi che seguono.

A proposito del raccordo tra le competenze statali e quelle regionali nella materia della prevenzione e repressione dei reati, va poi tenuto presente il quadro delineato dal decreto-legge n. 14/2017, convertito in legge n. 48/2017, che «disciplina, anche in attuazione dell'art. 118, terzo comma, della Costituzione, modalità e strumenti di coordinamento tra Stato, regioni e province autonome di Trento e Bolzano ed enti locali in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata.» (art. 1, comma 1); sicurezza integrata che l'art. 1, comma 2, definisce come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali.».

Come si vede, anche l'attuazione dell'art. 118, comma 3 Cost. fa salvi i limiti reciproci delle competenze statali e regionali in materia di sicurezza.

In tale ambito, che è quello nel quale intende muoversi la legge regionale impugnata (tuttavia incorrendo nelle illegittimità qui denunciate), ai necessari interventi per garantire la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica riservati in via esclusiva allo Stato, si affiancano misure che puntano al miglioramento della vivibilità del territorio e, più in generale, al benessere delle comunità locali, che coinvolgono anche le regioni nel rispetto delle attribuzioni tra i diversi livelli di Governo, così come ripartite dalla Costituzione.

Segnatamente, nel più ampio *genus* delle politiche di sicurezza che si coordinano ai sensi dell'art. 118, comma 3 Cost., occorre distinguere le cosiddette «politiche criminali», orientate alla prevenzione e repressione dei reati, e la cui disciplina è riservata in via esclusiva alla legislazione statale; dagli interventi di carattere social-preventivo che, muovendo dall'analisi dei fenomeni di devianza e di degrado che emergono nel tessuto socio-economico, mirano al contenimento dei fattori criminogeni in contesti di illegalità diffusa, e che possono essere regolamentati anche dalla legislazione regionale.

Sulla base di queste premesse generali, che investono tutte le disposizioni regionali qui impugnate e vanno integrate nelle censure specificamente dedotte in merito a ciascuna disposizione impugnata, si svolgono quindi i seguenti



MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, e dell'art. 2, comma 1, della legge regionale per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h, della Costituzione.

Gli articoli 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge regionale in esame violano la competenza legislativa dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (ex articolo 117, comma secondo, lettera h, della Costituzione) nella parte in cui ricomprendono tra i principi e le finalità della legge ogni «intervento necessario per contrastare qualsiasi fenomeno di infiltrazione del crimine organizzato» e l'insieme di «azioni volte alla prevenzione ed al contrasto non repressivo della criminalità organizzata».

Si tratta, invero, di principi e finalità indicati in modo eccessivamente generico ed ampio, che riguardano di conseguenza anche attività da ricondurre nell'alveo della politica criminale, sottratta come tale alla cognizione del legislatore regionale nei sensi illustrati in premessa.

Segnatamente, per quanto riguarda i principi indicati all'art. 1, la legge regionale solo al comma 1 recita che la Regione Puglia «in armonia con i principi costituzionali, nel rispetto delle competenze dello Stato e in conformità con l'ordinamento comunitario, concorre allo sviluppo dell'ordinata e civile convivenza della comunità regionale pugliese e alla crescita della coscienza democratica attraverso un sistema integrato ...», mentre al comma 2 non è altrettanto rispettosa della competenza statale laddove prevede che la Regione medesima «promuove e sostiene ogni intervento necessario per contrastare qualsiasi fenomeno di infiltrazione del crimine organizzato nel tessuto sociale ed economico regionale e rimuoverne le cause», atteso che tali interventi non sono limitati a quelli rientranti nella competenza regionale prevedendosi la possibilità per la Regione di intervenire mediante l'adozione di «ogni intervento» per prevenire «qualsiasi fenomeno» di infiltrazione del crimine organizzato, e quindi anche quelli rientranti nell'attività di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza rimessi allo Stato.

In relazione all'art. 2, inoltre, laddove, al comma 1, indica quale finalità dell' legge quella di disciplinare «l'insieme delle azioni volte alla prevenzione e al contrasto non repressivo alla criminalità organizzata», utilizzando il riferimento allo «insieme» delle «azioni volte alla prevenzione» e «contrasto non repressivo», indica in modo eccessivamente ampio le competenze regionali poiché, come detto, la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica riservati allo Stato non comportano un'attività esclusivamente repressiva, riguardando anche l'attività di prevenzione dei reati rientrante nella cosiddetta «politica criminale», con la conseguenza che la norma invade la competenza statale per difetto di una puntuale definizione delle finalità demandate all'ambito regionale e, nella misura in cui esclude dagli interventi regionali solo quelli repressivi, implica una chiara rivendicazione della competenza a disciplinare e attuare interventi preventivi; che invece, come detto, e come è pacifico, fanno parte integrante della materia riservata alla legislazione statale esclusiva.

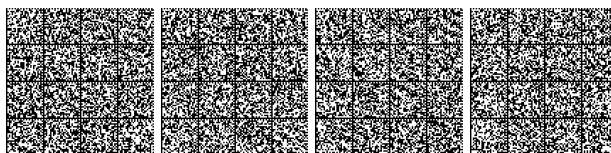
Né questa genericità degli articoli 1 e 2 è elisa dalla definizione degli interventi prevista all'art. 3, perché tale enumerazione non è tassativa, e le stesse definizioni di prevenzione primaria, secondaria e terziaria ivi contenute, sono suscettibili, per la loro aspecificità, di essere lette in senso eccessivamente ampio per effetto della mancanza di una puntuale definizione dei principi e delle finalità di cui agli articoli 2 e 3.

2. Illegittimità costituzionale degli articoli 4 e 5 della legge regionale per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h, della Costituzione.

I vizi recati dalla disciplina di cui agli articoli 1 e 2 censurati ridondano anche sugli articoli 4 e 5, che prevedono gli strumenti regionali della «concertazione» e del «piano regionale integrato» per l'attuazione delle finalità connesse alla legge in oggetto.

In particolare l'art. 4, prevede, che la Regione favorisce il metodo della concertazione quale strumento strategico per la «programmazione e l'attuazione degli interventi di cui alla presente legge»; l'art. 5 prevede, inoltre, l'adozione di un piano regionale integrato volto al contrasto della criminalità organizzata per programmare gli interventi per la «attuazione delle finalità della presente legge».

Si tratta di strumenti, connotati anche dalla democrazia partecipativa, che la disciplina regionale prevede in via generale per tracciare le linee degli interventi per il contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa sul territorio regionale, al fine di dare «attuazione» ai principi e alle finalità della legge riguardanti, come censurato, ogni «intervento necessario per contrastare qualsiasi fenomeno di infiltrazione del crimine organizzato» (art. 1) e l'insieme di «azioni volte alla prevenzione ed al contrasto non repressivo della criminalità organizzata» (art. 2).



Ne consegue, in via derivata, una invasione della competenza statale anche sotto tali aspetti attuativi per la espota eccessiva genericità ed ampiezza che caratterizza l'ambito di azione di questi strumenti regionali di contrasto alla criminalità, che sono peraltro all'evidenza inefficaci per l'assolvimento dei compiti prettamente statali di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, e potrebbero tradursi fattori di interferenza con il pieno esercizio delle funzioni amministrative statali in materia.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1 e 2 lettera k) della legge della Regione Puglia n. 14/2019 per violazione dell'art 117, comma 2, lettera h) e lettera l) della Costituzione.

L'art. 6 della legge Regione Puglia n. 14/2019 istituisce la Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo e dispone.

«1. La Regione, per promuovere e coordinare le iniziative di cui alla presente legge, promuove la costituzione della «Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo», per il contrasto non repressivo alla criminalità organizzata e per contrastare i tentativi di infiltrazione mafiosa nel tessuto sociale ed economico.

2. La Fondazione antimafia sociale:

a) raccoglie e valorizza la produzione scientifica elaborata da Stefano Fumarulo in relazione allo studio del fenomeno mafioso, delle sue interrelazioni con i sistemi economici, politici, culturali e la azioni dell'antimafia sociale;

b) cura la raccolta e l'analisi delle norme in vigore, la documentazione sulla presenza della criminalità organizzata e mafiosa presente nel territorio regionale, con l'obiettivo specifico di analizzare e studiare evoluzione, modalità e strumenti operativi, al fine di rendere efficaci gli interventi di contrasto della criminalità mafiosa e corruttiva che hanno una ricaduta sull'economia del tessuto regionale;

c) promuove relazioni con organismi analoghi attivi sul territorio nazionale e negli Stati aderenti all'Unione europea al fine di raccogliere informazioni, dati, documentazione, pubblicazioni, studi e ricerche scientifiche relative alle diverse esperienze sul tema;

d) partecipa, in accordo con le altre strutture regionali connesse alle tematiche trattate, alla redazione della proposta di Piano regionale integrato di cui all'art. 5;

e) cura la raccolta di informazioni sull'analisi predittiva in materia di sicurezza urbana per il miglioramento delle politiche di prevenzione in materia di sicurezza, protezione del cittadino e fenomeni di disordine urbano, in virtù delle richieste di maggiore sicurezza provenienti dalla cittadinanza;

f) assicura la valorizzazione e il costante monitoraggio dell'attuazione, coerente e coordinata, delle iniziative di cui alla presente legge e la condivisione sistematica dei risultati e delle attività, di concerto con le competenti commissioni regionali;

g) cura la raccolta, la conservazione e la diffusione delle storie di vita delle vittime innocenti del terrorismo e delle mafie, tra le nuove generazioni al fine di rafforzare l'identità collettiva che si alimenta attraverso il ricordo come impegno civico contro le forme di omertà;

h) propone azioni idonee a rafforzare gli interventi di prevenzione e contrasto, con particolare attenzione alle misure per la trasparenza nell'azione amministrativa e nel settore dei servizi, lavori e forniture e nel settore edile e delle costruzioni a committenza sia pubblica sia privata, attraverso l'attività dell'Osservatorio legalità che monitora il fenomeno del crimine mafioso e organizzato nel territorio regionale, di cui all'art. 7;

i) predispone una relazione annuale sulla propria attività, propone interventi volti a favorire la conoscibilità, anche attraverso la rete internet, dei presidi di trasparenza e legalità, adottati nei settori economici e amministrativi ritenuti particolarmente esposti alle infiltrazioni criminali. In particolare, la Fondazione antimafia sociale, svolge attività di impulso per l'attuazione della normativa regionale attivando strumenti di analisi e proponendo soluzioni;

j) collabora alla costruzione di percorsi di ricerca storica, antropologica, sociologica, pedagogica, economica, giuridica e statistica per l'evoluzione, e le azioni di prevenzione e contrasto adottate dalla Repubblica, le modalità di azione delle organizzazioni criminali. Incoraggia interventi a favore delle scuole di ogni ordine e grado e delle università, per rendere i giovani consapevoli dei danni che la corruzione e le mafie procurano all'economia legale;

k) predispone, d'intesa con l'Agenzia dei beni confiscati, la banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, accessibile a tutti; nella banca dati devono essere individuati, attraverso la georeferenziazione, tutti i beni ed videnziate, oltre alle generalità del soggetto destinatario della confisca, anche la natura, l'estensione, il valore, la destinazione d'uso dei singoli beni. In caso di concessione del bene a terzi, indipendentemente dalla finalità perseguita, nella banca dati devono essere inseriti anche i dati identificativi del terzo concessionario, la descrizione della tipologia dell'attività svolta sul bene, gli estremi dell'atto di concessione, la durata e la data di scadenza;



l) formula, nelle materie di propria competenza e anche su propria iniziativa, osservazioni e pareri su progetti di legge.

3. La Giunta Regionale emana gli atti amministrativi al fine di formalizzare e rendere operativa la istituzione della Fondazione, e disciplina le modalità organizzative e individua le strutture della Regione chiamate a collaborare all'esercizio delle funzioni attribuite alla Fondazione antimafia sociale.

4. La Fondazione antimafia sociale, nel rispetto della normativa vigente in materia di riservatezza, rende disponibili i dati e le informazioni relativi alla propria attività attraverso la loro pubblicazione su un portale dedicato.»

La disposizione in esame, in termini generali, viola il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza in primo luogo laddove promuove la costituzione della fondazione «per il contrasto non repressivo alla criminalità organizzata e per contrastare i tentativi di infiltrazione mafiosa nel tessuto sociale ed economico».

Tali attività sono da ricomprendere nell'ambito della politica criminale sottratta alla competenza del legislatore regionale.

Si è visto nella premessa che esulano dalla competenza regionale le attività e le misure che presentino un impatto, anche potenziale, sulle attività e misure di carattere regolatorio, organizzativo, operativo dettate dalla legge statale nel campo della prevenzione e repressione dei reati. Tali attività e misure rientrano integralmente nella competenza esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lettera h)* Cost.

Non vi è dubbio che costituire un ente (tra l'altro, di natura incerta, non essendo chiaro, in particolare in base a quanto dispone il comma 3 dell'art. 6, se la costituenda «Fondazione antimafia sociale Stefano Fumarulo» sia un ente pubblico o una persona giuridica privata) preposto alle «iniziative ... per il contrasto non repressivo alla criminalità organizzata e per contrastare i tentativi di infiltrazione mafiosa nel tessuto sociale ed economico» (così l'art. 6, comma 1), sia una misura di carattere concretamente organizzativo e operativo nel campo della prevenzione e della repressione della criminalità.

Il fatto che le funzioni dell'ente siano enunciate nel comma 1 in termini così ampi e generici non evita, e anzi essenzialmente determina, il vizio di illegittimità costituzionale qui denunciato. Uno spettro così ampio di attività, potenzialmente estese a qualsiasi forma di prevenzione della criminalità, posto che le sole forme di contrasto escluse sono quelle «non repressive», implica la rivendicazione della competenza regionale ad intervenire attivamente, appunto, nel campo della prevenzione della criminalità; il che, come si è visto in premessa, certamente esula dalla competenza regionale e fa parte integrante della materia riservata in esclusiva allo Stato.

Questa considerazione è confermata dalla specificazione delle funzioni attribuite all'ente, che si trova nel comma 2. Tali funzioni, al di là dell'apparente analiticità con cui sono descritte, presentano un oggetto particolarmente ampio, per lo meno in potenza.

È il caso, in particolare, della previsione del comma 2, lettera *h)*, che attribuisce all'ente un potere di proposta (non si specifica diretta a chi, e quindi potenzialmente anche ad organi dello Stato), di «azioni idonee a rafforzare gli interventi di prevenzione e di contrasto» della criminalità organizzata, con riferimento particolare alla trasparenza dell'azione amministrativa e ai settori edile e delle commesse pubbliche; e precisa che ciò avverrà attraverso l'Osservatorio legalità di cui all'art. 7, del pari qui impugnato con il motivo che segue.

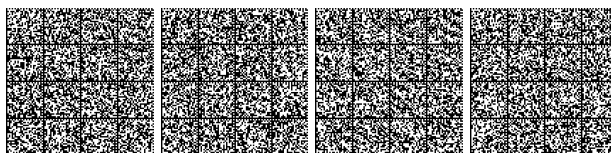
Non vi è dubbio che la proposta di azioni, cioè di provvedimenti concreti, idonee al rafforzamento della prevenzione del crimine organizzato invada in modo immediato il perimetro delle attività operative di prevenzione di tale crimine; attività indiscutibilmente riservate allo Stato.

La previsione dell'art. 6, comma 2, lettera *h)*, è quindi viziata dalla medesima illegittimità che colpisce l'art. 7, con cui sta in connessione inscindibile. Sicché essa andrà dichiarata illegittima in via consequenziale.

Del pari viziata è, poi, la previsione di cui all'art. 6, comma 2, lettera *k)*, secondo cui la costituenda fondazione predisporre, d'intesa con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), una banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, accessibile a tutti.

Al riguardo va osservato che la violazione dell'art. 117, comma 2 lettera *h)* è di particolare rilievo in quanto è pacifico che la prevenzione della criminalità organizzata compete allo Stato *ex art. 117, comma 2, lettera h)*, ed è stata disciplinata, essenzialmente, dal codice antimafia (decreto legislativo n. 159/2011).

La predisposizione di una banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata nel territorio pugliese si sovrappone all'analoga struttura operante presso l'ANBSC in base a precise disposizioni di legge.



Invero, la normativa di cui al decreto legislativo n. 159/2011 (Codice antimafia), con apposita sezione dedicata al funzionamento dell'ANBSC, e con precise disposizioni che regolamentano i rapporti dell'Agenzia con l'Autorità giudiziaria, ha imposto l'adozione di un sistema informativo funzionale al necessario raccordo tra i soggetti a vario titolo interessati al processo di gestione e destinazione di beni sottoposti a misura ablatoria.

L'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 233/2011, emanato in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 113, comma 1, lettera c) del Codice antimafia, ha regolamentato la disciplina dei flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia, da effettuarsi per via telematica a cura dell'Autorità giudiziaria.

Per ottemperare alle prescrizioni normative ora richiamate, nel 2013 l'ANBSC si è dotata della banca dati ReGIO, connessa tramite cooperazione applicativa, concertata con il Ministero della giustizia, con i sistemi informativi del Ministero della giustizia. La cooperazione applicativa nasce al fine dell'instaurazione di un passaggio diretto di dati tale da consentire la conoscenza da parte dell'ANBSC dell'insieme dei beni confiscati nell'ambito di ogni singolo procedimento giudiziario (penale o prevenzione) che possa consentire all'ANBSC di svolgere la propria azione di competenza nelle fasi che la vedono responsabile della gestione e della destinazione dei beni.

L'ANBSC ha ideato e rilasciato la piattaforma telematica «OpenReGIO» ai fini della riorganizzazione ed innovazione dei processi operativi di competenza dell'ANBSC, anche mediante la creazione di un rapporto diretto e basato sul web con i coadiutori, le prefetture, l'Agenzia del demanio, gli enti territoriali, il mondo delle associazioni.

L'accesso ai dati, secondo i vari livelli di sicurezza predisposti in relazione alle caratteristiche dell'utente è regolamentato da apposito disciplinare di funzionamento sottoposto all'attenzione dell'AGID e del Garante per la protezione dei dati personali.

La piattaforma è stata implementata con dati analitici e documentali. Ciò ha permesso di re-inventariare *ex novo* tutti i procedimenti giudiziari in carico all'Agenzia ed i beni confiscati ancora in gestione.

Inoltre, l'ANBSC intende rafforzare e pubblicare in chiave «open data» (dati aperti) tutto il proprio patrimonio informativo ostensibile, negli anni accumulato dai diversi attori che nel corso delle diverse vigenze legislative detenevano la responsabilità della gestione e/o destinazione dei beni confiscati (amministratori giudiziari, Demanio, prefetture, Agenzia del demanio, ANBSC).

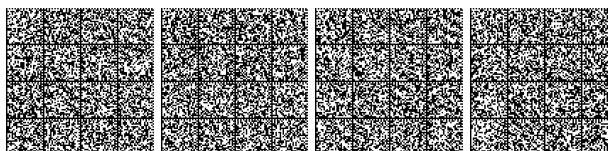
Il principio dei dati aperti rilasciati dalle pubbliche amministrazioni in forme disaggregate, tali da poter essere correlati con altri archivi di dati e liberi da ogni vincolo al riutilizzo, fa parte del più ampio principio dell'amministrazione aperta o *open government*; vale a dire un modello di amministrazione che cerca di rendere procedimenti e decisioni più trasparenti e aperti alla partecipazione dei cittadini.

Coerentemente quindi con i principi dell'*open government* ed in coerenza anche con le iniziative governative in materia, tra cui, da ultimo, l'Agenda digitale ed il piano di crescita digitale, l'ANBSC sta operando per creare tutte le precondizioni necessarie alla pubblicazione, in formato open, di tutte le informazioni relative ai beni confiscati, alla loro destinazione ed alloro riutilizzo.

L'iniziativa, che nella fase iniziale ha riguardato le sole aziende sequestrate e confiscate perverrà, alla sua conclusione (programmata per il corrente anno 2019), alla pubblicazione in formato open di ogni altra informazione riguardante le altre tipologie di beni, quali beni mobili registrati, beni finanziari, beni immobili (fabbricati e terreni), beni mobili di pregio.

L'evidente sovrapposizione della ipotizzata banca dati regionale a quanto le norme statali e l'azione amministrativa dell'ANSBC prevedono e attuano, rende palese l'incompetenza della Regione in materia. Incompetenza che, comunque, sussisterebbe anche senza la illustrata sovrapposizione, poiché la banca dati dei beni confiscati costituisce uno strumento indispensabile per l'efficiente e, in particolare, unitario svolgimento dei compiti dell'ANSBC e degli altri soggetti istituzionali (autorità giudiziaria, prefetture, enti locali) preposti ad applicare il codice antimafia, specificamente nella parte relativa alle misure di prevenzione patrimoniale. La banca dati in questione non può, quindi, essere gestita che dall'Agenzia nazionale e avere estensione nazionale. Ogni frammentazione territoriale interferirebbe con l'azione di prevenzione dei fenomeni mafiosi, notoriamente non limitati a determinate aree del paese.

Sotto altro aspetto, il comma 2, lettera k) dell'art. 6 è illegittimo perché il codice antimafia all'art. 112, comma 4, lettera m), dispone che ANBSC, previo parere motivato del Comitato consultivo di indirizzo, possa sottoscrivere convenzioni o protocolli con le pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, ordini professionali, enti ed associazioni per le finalità indicate dal codice stesso. Ma, da un lato, ciò implica che l'iniziativa di tali convenzioni debba provenire dall'ANSBC, e che comunque l'oggetto delle convenzioni sia l'azione di competenza dell'Agenzia stessa; laddove la disposizione in esame prevede che l'iniziativa dell'intesa provenga dalla ipotizzata Fondazione regionale e, soprattutto, che l'oggetto dell'intesa siano le funzioni della Fondazione stessa, e non dell'Agenzia.



È palese come la norma, in questa parte, venga a condizionare l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia, prevedendo che questa operi a supporto di un ente esterno assumendo vincoli convenzionali finalizzati ad agevolare l'azione di quest'ultimo e non le finalità istituzionali dell'Agenzia.

Dall'altro lato, dal contenuto del citato art. 6, come già avvertito, non si evince la natura della Fondazione in esame. In particolare, il comma 3 dell'art. 6 non prevede che l'attività della Fondazione sia finanziata dal bilancio regionale, né quali siano e come siano composti gli organi della Fondazione, che non sono indicati dalla legge regionale e dovranno essere individuati, senza alcun criterio preventivamente fissato dalla legge, da generici «atti amministrativi» della Giunta regionale.

Ciò non consente di qualificare la Fondazione come ente pubblico regionale, e, anzi, depone per la sua natura di soggetto di diritto privato. Il che ulteriormente interferisce con le funzioni pubbliche dell'Agenzia, che sotto il decisivo aspetto della individuazione e catalogazione dei beni confiscati non possono, evidentemente, essere condivise con privati. Ciò che è confermato dalla qualità prevalentemente pubblica dei soggetti con i quali, ai sensi del citato 112, comma 4, lettera *m*) del codice antimafia, l'Agenzia può stipulare convenzioni.

La violazione del riparto di competenze in materia di ordine pubblico e sicurezza è infine di tutta evidenza nella prevista menzione nella ipotizzata banca dati delle «generalità del soggetto destinatario della confisca».

Tale disposizione si sovrappone agli obblighi di pubblicazione specificamente previsti dall'art. 48, comma 3, lettera *c*), del Codice antimafia ai sensi del quale «gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene aggiornato con cadenza mensile. L'elenco, reso pubblico nel sito internet istituzionale dell'ente, deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione.».

Oltre alla violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *h*), sotto il profilo della sovrapposizione alle funzioni degli enti locali ora ricordate, in questa parte la disposizione confligge anche con l'art. 117, comma 2, lettera *l*) Cost., nella parte in cui, attribuendo alla legislazione statale esclusiva la disciplina dell'ordinamento civile, attribuisce a tale competenza esclusiva la disciplina sulla tutela dei dati personali. La pubblicazione accessibile a tutti, nella ipotizzata banca dati regionale, delle generalità del soggetto destinatario della confisca, incide infatti, palesemente, sulla tutela di dati personali (per giunta, di natura «sensibile»), dei quali viene prevista la indiscriminata divulgazione.

Nella parte in cui prevede, invece, la divulgazione dei dati identificativi dei concessionari dei beni confiscati, la norma regionale si sovrappone alla previsione statale appena riportata, che assegna tale competenza ai comuni.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia n. 1412019 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h della Costituzione.

L'art. 7 dispone l'istituzione, in seno alla Fondazione di cui all'art. 6 ora esaminato, dell'Osservatorio legalità.

Secondo l'art. 7,

1. La Fondazione di cui all'art. 6 istituisce, quale struttura interna, l'Osservatorio legalità.

2. L'Osservatorio è composto da sette componenti:

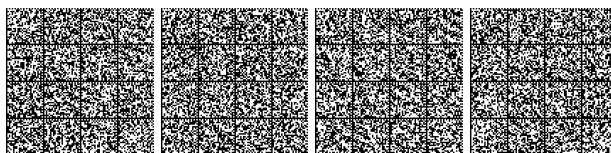
a) cinque componenti, di cui due in rappresentanza delle minoranze consiliari, nominati dal Consiglio regionale;

b) un componente designato dal direttore dell'Ufficio scolastico regionale, in rappresentanza delle istituzioni scolastiche;

c) un componente designato dall'assessore regionale competente, in rappresentanza del mondo delle associazioni che svolgono attività di educazione alla legalità e contrasto alla criminalità.

3. I componenti dell'Osservatorio devono essere soggetti di riconosciuta esperienza nel campo del contrasto dei fenomeni di stampo mafioso e della criminalità organizzata sul territorio pugliese nonché della promozione della legalità e della trasparenza e assicurare indipendenza di giudizio e azione rispetto alla pubblica amministrazione e alle organizzazioni politiche. Non possono far parte dell'Osservatorio e, se già nominati decadono, coloro i quali siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per i reati previsti nei titoli II e III del libro secondo del codice penale.

4. L'Osservatorio è organismo consultivo in materia di contrasto e di prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso, nonché di promozione della cultura della legalità, a supporto della Giunta regionale, della commissione consiliare competente, nonché degli altri organismi consiliari.



5. L'Osservatorio redige una relazione annuale sull'attività svolta da inviare al Presidente della Regione e al Presidente del Consiglio regionale. L'Osservatorio inoltre predispone documentazione, aperta alla fruizione dei cittadini, sui fenomeni connessi al crimine organizzato e mafioso, con specifico riguardo al territorio regionale, al fine di favorire iniziative di carattere culturale, per la raccolta di materiali e per la diffusione di conoscenze in materia mediante apposita pubblicazione sui siti internet della Regione e del Consiglio regionale.

6. L'incarico di componente dell'Osservatorio è svolto a titolo gratuito».

La disposizione viola l'art. 117, comma 2, lettera g) e lettera h) Cost.

Nel prevedere l'instaurazione in seno alla Fondazione di un osservatorio di legalità, definito genericamente come organismo consultivo in materia di contrasto e di prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso la norma regionale genera sovrapposizioni e interferenze con gli organismi statali deputati ad intervenire sulle materie di ordine e sicurezza pubblica.

Al riguardo codesta Corte costituzionale ha sancito il principio secondo cui «le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni; nemmeno l'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento e il loro presupposto in leggi statali che le prevedono o le consentano, in accordi tra gli enti interessati» (sent. n. 134/2004).

Sotto questo profilo, nella parte in cui prevede la partecipazione all'Osservatorio di un componente designato dal direttore dell'Ufficio scolastico regionale (comma 2, lettera b)), la disposizione in esame viola, quindi, l'art. 117, comma 2, lettera g) Cost., che riserva alla competenza statale esclusiva l'organizzazione degli organi dello Stato. Infatti, con tale disposizione la legge regionale unilateralmente impone un obbligo di partecipazione ad un organismo regionale ad un organo statale quale l'Ufficio scolastico regionale.

Ma più in generale, nella parte in cui configura l'Osservatorio come uno strumento preposto a supportare la Giunta e il Consiglio regionali nell'attività di «contrasto e di prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso» (comma 4), la disposizione invade la competenza statale esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblica (art. 117, comma 2, lettera h)).

La previsione di strutture attivamente operanti nel campo del contrasto e prevenzione suddetti interferisce infatti in modo diretto con la competenza statale esclusiva a disciplinare tali attività. Né potrebbe obiettarsi che il comma 4 limita l'azione dell'Osservatorio a funzioni consultive della Giunta e del Consiglio regionali. La consulenza alla Giunta e al Consiglio in relazione all'azione di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata presuppone, infatti, la rivendicazione da parte del legislatore regionale della competenza degli organi regionali ad intervenire direttamente in tale campo (l'azione di contrasto e di prevenzione), che invece esula dalle competenze della Regione.

La genericità del riferimento ad ogni possibile azione di contrasto e di prevenzione dimostra il carattere invasivo della previsione qui impugnata, che potrebbe essere ricondotta a legittimità costituzionale solo se specificasse in modo chiaro e tassativo (il che non *fa*) gli ambiti in cui la Giunta e il Consiglio, e i loro eventuali organi di consulenza, possono intervenire riguardo ai fenomeni di criminalità organizzata; e lo facesse precisando che si tratta di ambiti che escludono del tutto qualsiasi azione diretta di contrasto e di prevenzione.

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 e comma 2, lettera d) ed e) della legge della Regione Puglia n. 14/2019 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h della Costituzione.

L'art. 9 della legge regionale n. 14/2019 dispone «Interventi per la promozione di politiche locali per la legalità e il contrasto al crimine organizzato e mafioso».

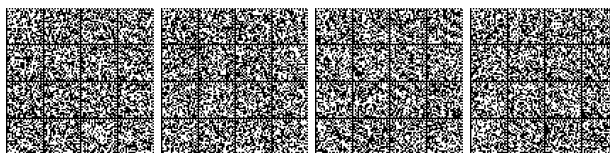
Esso prevede:

«1. La Regione Puglia valorizza il ruolo degli enti locali nel perseguimento degli obiettivi della presente legge e adotta specifiche iniziative per valorizzare e diffondere le migliori politiche locali per la trasparenza, la legalità e il contrasto al crimine organizzato e mafioso.

2. La Regione istituisce, con apposito regolamento da emanare entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un rating di buone prassi degli enti locali in materia di antimafia sociale, finalizzato a riconoscere e valorizzare le migliori iniziative attuate dagli enti locali per il perseguimento degli obiettivi della presente legge, con particolare riferimento a:

a) pubblicazione dell'anagrafe degli eletti e di altre informazioni tese a garantire la piena trasparenza patrimoniale degli amministratori;

b) attuazione, a livello locale, del rating di legalità per le imprese, previsto dal decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività);



c) la migliore attuazione delle disposizioni di legge in materia di trasparenza e anticorruzione;
d) promozione della conoscenza e del riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata;
e) attuazione di iniziative di contrasto al gioco d'azzardo e alla proliferazione delle sale da gioco in aree sensibili delle città.

3. La Regione Puglia promuove specifiche azioni formative rivolte ad amministratori, dirigenti e funzionari degli enti locali sui temi della prevenzione e del contrasto civile alle infiltrazioni della criminalità organizzata e mafiosa, del riuso sociale dei beni confiscati, della diffusione della cultura della legalità e della responsabilità. In particolare, la Regione Puglia promuove azioni formative rivolte agli agenti di polizia locale per diffondere e implementare competenze specialistiche di lettura e monitoraggio delle dinamiche presenti sul territorio, al fine di accrescere la capacità di prevenzione e contrasto dei fenomeni criminali, volte a diffondere la cultura dell'etica pubblica e a prevenire la corruzione e gli altri reati contro la pubblica amministrazione nell'ambito della programmazione dell'offerta formativa rivolta al personale.

La disposizione quanto al comma 1 viola l'art. 117, comma 2, lettera h) Cost., ancora una volta perché prevede l'interferenza diretta della Regione nelle «politiche locali» finalizzate al «contrasto al crimine organizzato e mafioso». La previsione che la Regione adotti «specifiche iniziative» volte ad attuare politiche locali di contrasto al crimine organizzato e mafioso implica infatti, per il suo carattere aperto e indeterminato, per lo meno la possibilità (si è visto in premessa che è sufficiente una interferenza anche meramente potenziale con le competenze statali) che la Regione adotti misure di carattere immediatamente organizzativo o operativo tese ad attuare il suddetto contrasto. Il che, con ogni evidenza, impinge nella competenza statale esclusiva in materia, e crea il pericolo, nella delicata materia, di interferenze e contrasti tra Stato e Regione.

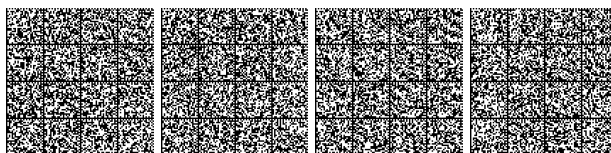
Ancora una volta va rilevato che la genericità del riferimento ad ogni possibile iniziativa di politica locale di contrasto e di prevenzione dimostra il carattere invasivo della previsione qui impugnata, che potrebbe essere ricondotta a legittimità costituzionale solo se specificasse in modo chiaro e tassativo (il che non *fa*) gli ambiti in cui tali iniziative sono previste; e lo facesse precisando che si tratta di ambiti che escludono del tutto qualsiasi azione diretta di contrasto e di prevenzione.

Quanto al comma 2, lettera e), l'art. 9 invade la competenza statale in materia di ordine e sicurezza pubblica nella parte in cui prevede azioni della Regione nel campo del «riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata».

Invero, il codice antimafia contiene una disciplina esaustiva dell'impiego e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Tale fase, successiva all'adozione ed esecuzione della misura di prevenzione, non è meno essenziale di tali fasi preliminari. La fase dell'impiego e destinazione dei beni confiscati assicura, infatti, la definitiva fuoriuscita dei beni confiscati dal circuito dell'economia illecita, e il loro reinserimento nell'economia lecita (si pensi alle aziende confiscate) o in attività e progetti socialmente utili (si pensi all'impiego sociale o culturale degli immobili confiscati). In tal modo, la fase della destinazione finale dei beni confiscati concorre in modo essenziale al conseguimento dell'obiettivo proprio delle misure di prevenzione patrimoniale, che è appunto la riconduzione dei profitti criminali all'economia lecita o all'utilità sociale.

Anche la disciplina di tale fase costituisce, quindi, parte integrante della competenza statale esclusiva in materia di prevenzione e repressione del crimine organizzato, nella sua particolare attuazione attraverso le misure di prevenzione patrimoniale.

Ed infatti il codice antimafia, all'art. 47 comma 1, attribuisce in esclusiva all'ANBSC ogni decisione sulla destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali confiscati. E all'art. 48, comma 3, specifica in modo analitico le destinazioni che l'Agenzia può assegnare a tali beni. In particolare, la lettera c) prevede che i beni in questione possano essere «c) trasferiti per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, in via prioritaria, al patrimonio indisponibile del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio indisponibile della provincia, della città metropolitana o della regione. Gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato con cadenza mensile». E che «Gli enti territoriali, anche consorziandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, a comunità, anche giovanili, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, a cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché alle associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni, ad altre tipologie di cooperative purché a mutualità prevalente, fermo restando il requisito



della mancanza dello scopo di lucro, e agli operatori dell'agricoltura sociale riconosciuti ai sensi delle disposizioni vigenti nonché agli enti parco nazionali e regionali. La convenzione disciplina la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo. I beni non assegnati a seguito di procedure di evidenza pubblica possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali. Se entro due anni l'ente territoriale non ha provveduto all'assegnazione o all'utilizzazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi.».

La lettera *d*) del comma 3 dell'art. 48 prevede, poi, che i beni confiscati possano essere «*d*) trasferiti prioritariamente al patrimonio indisponibile dell'ente locale o della regione ove l'immobile è sito, se confiscati per il reato di cui all'art. 74 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, qualora richiesti per le finalità di cui all'art. 129 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica. Se entro due anni l'ente territoriale destinatario non ha provveduto alla destinazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi».

Come si vede, la legge statale, anche con finalità di coordinamento *ex art.* 118, comma 3 Cost., disciplina in modo particolarmente analitico tutte le forme di destinazione o riuso sociale dei beni confiscati, e incentra tale disciplina, in particolare, sul ruolo degli enti territoriali.

A fronte di ciò, è evidente come manchi qualsiasi spazio per un intervento legislativo e amministrativo regionale che tenda, a sua volta, come intende fare il comma 2, lettera *d*), qui in esame, a disciplinare il riuso sociale dei beni in questione da parte degli enti locali.

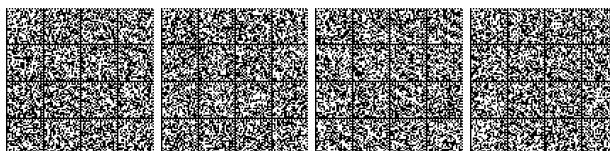
Quanto alla lettera *e*) del comma 2 dell'art. 9 della legge regionale impugnata, nella parte in cui prevede che la Regione determini le buone prassi in materia di iniziative degli enti locali nel contrasto al gioco d'azzardo e alla proliferazione delle sale da gioco, invade a sua volta un campo interamente e analiticamente disciplinato dalla legge statale, sempre in attuazione della competenza esclusiva *ex art.* 117, comma 2, lettera *h*), attesa la stretta correlazione intercorrente tra la disciplina del gioco d'azzardo e la prevenzione e repressione della criminalità organizzata.

Invero, le disposizioni del testo unico del 1931 in materia di pubblica sicurezza sono state più volte aggiornate nel corso degli anni: ad esempio la legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006, art. 1, commi 525 *ss*), al fine di contrastare i fenomeni di illegalità connessi alla distribuzione on line dei giochi con vincite in denaro, attribuisce in particolare all'Azienda autonoma Monopoli di Stato la puntuale regolamentazione del settore (vedi ad esempio il decreto 27 luglio 2011) e l'inibizione dei siti web privi delle autorizzazioni previste, o che svolgono attività in contrasto con la disciplina vigente. Il decreto-legge n. 98 del 2011 (convertito nella legge n. 111 del 2011), nel ribadire il divieto di partecipazione ai giochi pubblici con vincita in denaro ai minori di 18 anni, inasprisce le sanzioni, di natura pecuniaria ovvero di sospensione dell'esercizio o di revoca in caso di commissione di tre violazioni nell'arco di tre anni (I controlli, stando a quanto riferito dal Governo in sede di interrogazione parlamentare, sono stati circa 38.000 nel 2013 e oltre 20.000 nel 2014). Lo stesso provvedimento detta anche norme più severe sui requisiti dei concessionari di giochi pubblici e disposizioni per contrastare l'evasione, l'elusione fiscale e il riciclaggio (commi 20 *ss*).

La legge n. 88 del 2009, art. 24, commi 12 *ss* (legge comunitaria per il 2008), oltre a nuovi requisiti dei soggetti che richiedono la concessione ed un inasprimento delle sanzioni, prevede l'adozione di strumenti ed accorgimenti per l'esclusione dall'accesso al gioco on line da parte di minori, nonché l'esposizione del relativo divieto in modo visibile negli ambienti virtuali di gioco gestiti dal concessionario (comma 17, lettera *e*). Con il c.d. «conto di gioco» di cui al comma 19 (per la cui apertura occorre fornire il codice fiscale) si crea una sorta di autolimitazione obbligatoria per il giocatore, che stabilisce i propri limiti di spesa settimanale o mensile, con conseguente inibizione dell'accesso al sistema in caso di raggiungimento della soglia predefinita. Per i giocatori è prevista anche la facoltà di auto-esclusione dal sito del concessionario, con conseguente impedimento ad un nuovo accesso. L'anagrafe dei conti di gioco consente anche il monitoraggio dell'attività di ciascun giocatore. Con la legge n. 220 del 2010 (art. 1, commi 78 *ss*) viene rivisto lo schema di convenzione tipo per le concessioni per l'esercizio e la raccolta dei giochi pubblici, anche al fine di contrastare la diffusione del gioco irregolare o illegale in Italia e le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore, di tutelare la sicurezza, l'ordine pubblico ed i consumatori, specie minori d'età (sulla legittimità di tali restrizioni all'attività di organizzazione e gestione dei giochi pubblici affidati in concessione, si veda anche la sentenza di codesta Corte costituzionale n. 56 del 2015).

Un intervento più organico in materia è stato effettuato con il decreto-legge n. 158 del 2012 (il c.d. decreto Balduzzi convertito nella legge n. 189 del 2012) che affronta diverse tematiche.

Con riguardo ai profili sanitari, si prevede l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia (art. 5, comma 2). In attuazione di tale disposizione, è stato approvato il Piano d'azione nazionale.



Per contenere i messaggi pubblicitari, si vieta l'inserimento di messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro nelle trasmissioni televisive e radiofoniche nonché durante le rappresentazioni teatrali o cinematografiche non vietate ai minori. Sono anche proibiti i messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via internet, che incitano al gioco ovvero ne esaltano la sua pratica, ovvero che hanno al loro interno dei minori, o che non avvertono del rischio di dipendenza dalla pratica del gioco. La pubblicità deve riportare in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco. Per i trasgressori (sia il committente del messaggio pubblicitario sia il proprietario del mezzo di comunicazione interessato) vi è una sanzione amministrativa da 100.000 a 500.000 euro (art. 7, commi 4 e 4-bis).

Avvertimenti sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro e sulle relative probabilità di vincita devono essere riportati su schedine e tagliandi dei giochi; su apparecchi di gioco (c.d. AWP - Amusement with prizes), cioè quegli apparecchi che si attivano con l'introduzione di monete o con strumenti di pagamento elettronico; nelle sale con videotermini (c.d. VLT - Video lottery terminal); nei punti di vendita di scommesse su eventi sportivi e non; nei siti internet destinati all'offerta di giochi con vincite in denaro. In caso di inosservanza di tali disposizioni è prevista la sanzione amministrativa di 50.000 euro (art. 7, commi 5 e 6).

Il Ministero dell'istruzione segnala l'importanza del gioco del responsabile agli istituti primari e secondari ai fini dell'organizzazione di campagne informative ed educative sul tema (art. 7, comma 5-bis).

Viene ribadito il divieto di ingresso ai minori di anni 18 nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interne alle sale Bingo, nelle aree ovvero nelle sale in cui sono installati apparecchi VLT e nei punti vendita in cui si esercita — quale attività principale — quella di scommesse. Il titolare dell'esercizio è tenuto ad identificare i minori di età mediante richiesta di esibizione di un documento di identità, tranne nei casi in cui la maggiore età sia manifesta (art. 7, comma 8) (come già detto, per la violazione del divieto di partecipazione a giochi d'azzardo da parte dei minori il decreto-legge n. 98 del 2011, art. 24, commi 20-22, ha previsto l'applicazione di sanzioni pecuniarie e della chiusura dell'esercizio commerciale da 10 a 30 giorni).

È prevista l'intensificazione dei controlli sul rispetto della normativa (art. 7, comma 9) ed una «progressiva ricollocazione» dei punti della rete fisica di raccolta dei punti gioco per tener conto della presenza nel territorio di scuole, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi (art. 7, comma 10), regolamenti in materia, dando luogo anche ad un forte contenzioso.

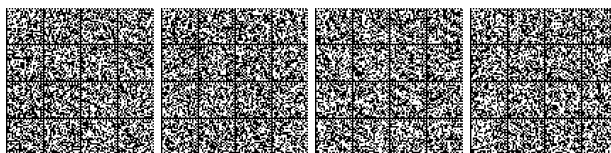
In base al decreto Balduzzi è stato istituito infine un osservatorio per valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave. Tale Osservatorio, inizialmente istituito presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli è stato successivamente trasferito al Ministero della salute ai sensi della legge n. 190 del 2014 (legge finanziaria per il 2015), che ne modifica anche la composizione, per assicurare la presenza di esperti e di rappresentanti delle regioni, degli enti locali e delle associazioni operanti in materia.

La legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015) ha poi introdotto norme per sanzionare l'impiego dei c.d. totem (apparecchi che permettono di collegarsi con piattaforme per il gioco on line) ed avviare un processo di contenimento del numero delle *slot machine*. Sono state poi approvate anche disposizioni limitative della pubblicità, con riferimento sia agli orari in cui sono vietati i messaggi pubblicitari nelle tv generaliste (in pratica i canali presenti dai numeri 1 a 9 del telecomando: vedi a tale riguardo il decreto ministeriale pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'8 agosto 2016) sia ai contenuti dei messaggi stessi. È stato infine attribuito alla Conferenza unificata Stato autonomie locali il compito di dettare Linee guida sulle caratteristiche dei punti di vendita ove si svolge il gioco pubblico e la loro ricollocazione territoriale; tale Intesa è stata raggiunta nella riunione del 7 settembre 2017.

È quindi evidente come la materia del gioco d'azzardo, dal punto di vista della sua connessione con l'ordine e la sicurezza pubblica, sia interamente disciplinata a livello statale, e come le forme di coordinamento gli enti territoriali si debbano concordare nella Conferenza unificata Stato-autonomie locali.

Ciò esclude ogni spazio per una legislazione regionale che, come quella qui in esame, intenda unilateralmente prescrivere agli enti locali prassi amministrative nel campo del contrasto al gioco d'azzardo e alla proliferazione delle sale da gioco.

Va sottolineato, in proposito, che codesta Corte costituzionale ha sempre ammesso interventi legislativi (concorrenti) delle Regioni in materia di gioco d'azzardo soltanto sulla base della competenza legislativa regionale in materia sanitaria; e quindi nel circoscritto ambito della prevenzione e cura delle ludopatie, intese esclusivamente come fenomeni patologici. Si veda, da ultimo, in questo senso la sentenza di codesta Corte n. 108/2017, relativa alla legge regionale pugliese n. 43/2013.



In particolare, secondo questa sentenza, gli interventi attuati dalla Regione con quella legge non comportavano alcuna invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza». Essi, infatti, non avevano la finalità di «contrastare il gioco illegale, né per disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e nemmeno per individuare i giochi leciti», ma trovavano invece il loro fondamento nella materia della «tutela della salute», nella quale le regioni possono legiferare nel rispetto dei principi dettati dalla legislazione statale «per evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi, ove si radunano soggetti ritenuti psicologicamente più esposti all'illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della «dipendenza da gioco d'azzardo»: fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcoolismo».

È quindi evidente l'illegittimità costituzionale di disposizioni, come quella qui in esame, che intendano intervenire nella materia con finalità di ordine e sicurezza pubblica, e non con finalità strettamente sanitaria.

6. Illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2 della legge della Regione Puglia n. 14/2019 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

Infine, per le ragioni già analiticamente esposte nel motivo che precede a proposito dell'art. 9, comma 2, lettera d) della legge regionale impugnata, viola l'art. 117, comma 2, lettera h) Cost. anche l'art. 10 della legge stessa, in particolare nei commi 1 e 2.

L'art. 10 della legge regionale n. 14/2019 dispone «Interventi per la valorizzazione di beni immobili e aziende confiscate alla criminalità organizzata e mafiosa», e nei commi 1 e 2 prevede:

«1. La Regione Puglia promuove interventi per la valorizzazione e il riuso dei beni immobili e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata e mafiosa allo scopo di trasformare i mezzi e i proventi dell'economia criminale in risorse per la coesione sociale della comunità, per la creazione di occupazione e per lo sviluppo sostenibile del territorio, attraverso:

a) attività di assistenza tecnica agli enti locali assegnatari di tali beni e sostegno a progetti per il recupero e il riuso sociale dei beni e delle aziende confiscate;

b) iniziative per la raccolta, la catalogazione e la diffusione delle informazioni relative ai beni confiscati immediatamente disponibili per progetti di riuso sociale;

c) azioni di sensibilizzazione degli enti locali territoriali per incentivare il riuso sociale dei beni confiscati iscritti nel loro patrimonio anche attraverso la concessione a organizzazioni del terzo settore con bando di evidenza pubblica; promozione di interventi formativi sul tema del riuso sociale dei beni confiscati, destinati ad amministratori e dipendenti pubblici, operatori e aspiranti imprenditori sociali;

d) promozione di eventi e iniziative per il coordinamento e la messa in rete di enti locali, associazioni, imprese sociali e altri attori protagonisti di esperienze di riuso sociale di beni confiscati;

e) sostegno a progetti per il recupero, la rifunzionalizzazione e il riuso sociale dei beni confiscati capaci di generare occasioni di crescita economica e sociale in una prospettiva di auto sostenibilità nel tempo, anche attraverso specifiche premialità nei bandi e nelle iniziative regionali a supporto delle organizzazioni del terzo settore;

f) erogazione di contributi per la rimozione di ostacoli che impediscano il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati;

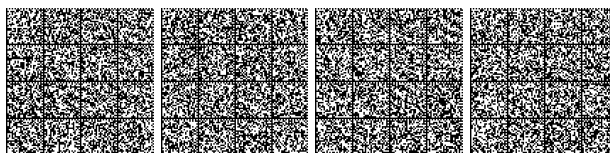
g) azioni di coinvolgimento della comunità locale, delle organizzazioni di categoria e degli attori sociali pubblici e privati in azioni di accompagnamento e tutoraggio dei progetti di riuso.

2. La Regione può riconoscere una premialità a quei progetti le cui attività prevedono il riutilizzo sociale dei beni immobili e il miglior riutilizzo delle aziende confiscate, in particolare di quelle agricole, confiscate alla criminalità organizzata e mafiosa. A tale scopo, nel rispetto della normativa vigente, la Regione promuove la stipula di intese e accordi di collaborazione con gli organi dello Stato, altri enti pubblici e privati, nonché associazioni e soggetti che gestiscono i beni confiscati, allo scopo di coordinare e promuovere il migliore utilizzo di beni e aziende confiscate alla criminalità.

È palese la totale sovrapposizione di queste previsioni con quelle recate dall'art. 48 del codice antimafia illustrato nel motivo che precede.

Si richiamano, quindi, come parte integrante del presente motivo, quelle previsioni e il relativo commento.

In definitiva, la legge statale, anche con finalità di coordinamento ex art. 118, comma 3 Cost., disciplina in modo particolarmente analitico tutte le forme di destinazione o riuso sociale dei beni confiscati, e incentra tale disciplina, in particolare, sul ruolo degli enti territoriali.



A fronte di ciò, è evidente come manchi qualsiasi spazio per un intervento legislativo e amministrativo regionale che tenda, a sua volta, come intende fare l'art. 10, commi 1 e 2 qui in esame, a disciplinare il riuso sociale dei beni in questione da parte degli enti locali.

Il comma 1 si sofferma, in particolare, sull'assistenza tecnica agli enti locali e sulla sensibilizzazione di questi in relazione al riuso dei beni confiscati (lettere *a*, *b*, *c*); e sul sostegno, anche finanziario, ai progetti di riuso adottati dai vari attori sociali pubblici e privati coinvolti (lettere *d*, *e*, *f*, *g*). Il comma 2, invece, prevede che la Regione promuova intese e convenzioni con organi pubblici, anche statali, e con altri soggetti pubblici e privati, per «promuovere il migliore utilizzo di beni e aziende confiscate alla criminalità».

Queste previsioni chiaramente interferiscono, duplicandole o condizionandone l'attuazione, con quelle del già riportato art. 48, comma 3, lettera *c*) e *d*) del codice antimafia. In particolare, ci si riferisce alla parte del comma 3, lettera *c*) in cui la legge statale prevede che «Gli enti territoriali, anche consorziandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, a comunità, anche giovanili, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, a cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché alle associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni, ad altre tipologie di cooperative purché a mutualità prevalente, fermo restando il requisito della mancanza dello scopo di lucro, e agli operatori dell'agricoltura sociale riconosciuti ai sensi delle disposizioni vigenti nonché agli enti parco nazionali e regionali. La convenzione disciplina la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo. I beni non assegnati a seguito di procedure di evidenza pubblica possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali.».

L'ampiezza degli interventi di sostegno, e con ciò, di orientamento, dei progetti di riuso dei beni confiscati, nonché di promozione della stipula di convenzioni per il riuso, che l'art. 10, commi 1 e 2 della legge regionale prefigura, chiaramente rende possibile, se non certo, che gli interventi regionali possano interferire, o sostituirsi integralmente, agli interventi previsti in modo analitico dalla legge statale. E, in questo modo, rende possibile che tali interventi regionali si traducano nella vanificazione pratica della competenza statale in materia; laddove è essenziale, per la già illustrata connessione organica tra il riuso dei beni confiscati e le finalità proprie delle misure di prevenzione patrimoniale, che i poteri di destinazione, di indirizzo e di controllo degli organi dello Stato, e in particolare dell'ANBSC, in materia di riuso, conservino la propria completa estensione.

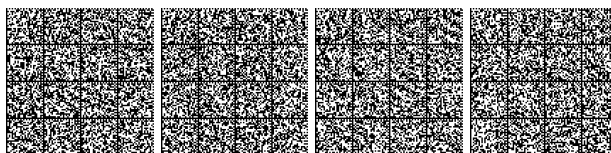
7. Illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge regionale Puglia n. 14/2019 - Contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

7.1 L'art. 13 della legge regionale Puglia n. 14/2019 è rubricato «Sostegno psicologico e/o psichiatrico e diritto alla salute», e dispone quanto segue:

«1. Agli invalidi vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo, del dovere, individuati nei modi di cui alla legge n. 302/1990 e ai loro familiari conviventi è riconosciuto il diritto all'assistenza psicologia e/o psichiatrica a carico della Regione Puglia, da esercitarsi presso le strutture sanitarie pubbliche o convenzionate.

2. Gli invalidi vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, individuati nei modi di cui alla legge n. 302/1990 e i familiari, inclusi i familiari dei deceduti, limitatamente al coniuge e ai figli e, in mancanza dei predetti, ai genitori, sono esenti dalla partecipazione alla spesa per ogni tipo di prestazione sanitaria fruita presso le strutture del Servizio sanitario nazionale o le strutture private accreditate e farmaceutica nonché dall'obbligo di pagare la differenza tra il prezzo di rimborso dei medicinali generici e il prezzo delle specialità medicinali, coperte da brevetto».

7.2 Tale previsione assegna, in sostanza, i benefici ivi previsti, a soggetti non ricompresi tra i beneficiari dalla normativa statale cui fa diretto riferimento, ponendo a carico del Servizio sanitario regionale (e tramite esso di quello nazionale) prestazioni che non sono ricomprese tra le cure mediche che costituiscono i livelli essenziali di assistenza (L.E.A.) stabiliti dalla normativa statale (da ultimo il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»), in violazione del principio del contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.



Ed infatti il decreto del Presidente della Repubblica n. 243/2006 (recante il «Regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati, ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo, a norma dell'art. 1, comma 565, della legge 23 dicembre 2005, n. 266»), pur ai fini della progressiva estensione alle vittime del dovere dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo, riconosce il diritto all'esenzione dal pagamento del ticket per ogni tipo di prestazione sanitaria e il diritto all'assistenza psicologica a carico dello Stato solamente alle vittime stesse e ai loro familiari superstiti (art. 4, comma 1, lettera a), n. 2, e lettera c), n. 2).

Dal tenore letterale della surrichiamata disposizione regolamentare statale si evince pertanto con chiarezza che il diritto all'esenzione dal ticket sanitario e all'assistenza psicologica è limitato ai «familiari superstiti», nozione che, per definizione, implica il decesso della vittima della criminalità e del terrorismo. Tanto è vero che la citata disposizione del decreto del Presidente della Repubblica n. 243/2006 rinvia, per il diritto all'esenzione, direttamente all'art. 15 della legge n. 302/1990, e non all'art. 9 della legge n. 206/2004, il quale include (solo questo) tra gli aventi diritto a tale beneficio anche i «familiari» degli invalidi vittime degli atti di terrorismo che non siano deceduti.

Pertanto, a tenore delle vigenti disposizioni statali, nel caso in cui l'assistito (cui sia stato riconosciuto lo *status* di vittima della criminalità e del terrorismo) non sia deceduto, il diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria e il diritto all'assistenza psicologica non potrebbero essere estesi al relativo coniuge o ai relativi figli.

7.3 Orbene, l'intervento normativo della Regione Puglia, includendo tra i destinatari dei benefici *de quibus* anche genericamente i «familiari conviventi» dell'assistito, e non solo quelli superstiti, configura i medesimi quale livello ulteriore di assistenza (c.d. «extra-L.E.A.»).

È parimenti configurabile come livello ulteriore di assistenza il riconoscimento a tutte le categorie di invalidi di cui sopra del diritto all'esenzione dall'obbligo di pagare la differenza tra il prezzo di rimborso dei medicinali generici e il prezzo delle specialità medicinali coperte da brevetto.

Si ricorda, infatti, che l'art. 15 della legge n. 302/1990, prevedendo che i cittadini italiani che abbiano subito ferite o lesioni in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico siano esentati dal pagamento del *ticket* sanitario per le prestazioni sanitarie, fa riferimento ad un istituto (quello appunto del *ticket* sanitario) che non è assimilabile alla differenza tra il prezzo dei medicinali generici e il prezzo delle specialità medicinali coperte da brevetto.

Per tali ragioni si ritiene che l'art. 13 della legge regionale Puglia n. 14/2019, laddove pone a carico del Servizio sanitario pubblico prestazioni non previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017, e dunque dal decreto legislativo n. 502/1992, violi il principio del contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

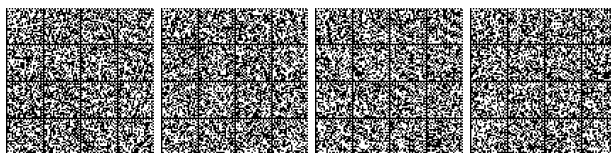
Giova d'altronde rimarcare che la Regione Puglia è impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, e non può dunque garantire livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale di riferimento, oggi fissati dal richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017, vigendo il divieto di effettuare spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004.

Al riguardo, è appena il caso di richiamare il principio, reiteratamente affermato da codesta Corte costituzionale, per cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», viepiù «in un quadro di esplicita condivisione da parte delle regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (cfr. sentenze n. 104 del 2013, n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007).

Anche sotto tale profilo emerge indiscutibile il contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

8. *Illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 3, della legge regionale Puglia n. 14/2019 - Contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h) Cost.*

8.1 Lo sconfinamento delle competenze legislative regionali in quelle connesse alla potestà punitiva dello Stato, emerge altresì dalla lettura dell'art. 16 della legge regionale Puglia n. 14/2019, ove, al comma 1, si prevede che «nell'attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto dei fenomeni di illegalità in materia di tutela dell'ambiente, connessi o derivanti da attività criminose di tipo organizzato e mafioso, la Regione promuove la conclusione di accordi e la stipula di convenzioni con le autorità statali operanti sul territorio regionale nel settore ambientale (...)».



Anche a voler prescindere dalla evidente vaghezza ed indeterminatezza delle modalità attuative di siffatta norma, e financo delle finalità connesse alla stipula dei predetti accordi o convenzioni, i cui contenuti, se non debitamente delineati, potrebbero comportare possibili sconfinamenti nelle scelte legislative statali (ed unicamente statali) in ordine al contrasto al crimine organizzato, ed incidere sull'attività delle Forze di Polizia, ne risulta evidente l'interferenza con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. che assegna alla competenza legislativa statale esclusiva la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Occorre al riguardo ricordare che il perseguimento della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza «è affidato dalla Costituzione, con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), in via esclusiva allo Stato, mentre le regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni» (*cf.*: sentenza n. 63 del 2016 e sentenza n. 35 del 2012): e la previsione regionale *de qua* risulta incidere indebitamente in tale settore, viepiù allorché richiama l'attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto dei fenomeni di illegalità in materia di tutela dell'ambiente», che eccedono manifestamente dall'ambito della propria competenza legislativa, appartenendo oltre tutto la tutela dell'ambiente alla competenza statale esclusiva *ex art.* 117, comma 2, lettera *s*).

8.2 Analoga censura va rivolta alla previsione del comma 3 del medesimo art. 16 della legge regionale Puglia n. 14/2019, il quale prevede che la Regione adotti «entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge un atto di indirizzo per rafforzare la prevenzione e il contrasto della corruzione e degli altri fenomeni di illegalità nel settore sanitario».

Anche in questo settore, infatti, si rientra indiscutibilmente nell'ambito della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, sicché nessuna competenza la Regione può legittimamente auto-ascrivere in termini anche solo di «indirizzo», atteso che le linee programmatiche *in subiecta materia* sono per l'appunto di esclusiva competenza del legislatore statale.

Pertanto, anche il comma 3 dell'art. 16 si pone in patente contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. *9. Illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge regionale Puglia n. 14/2019 - Contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.*

Anche l'art. 17, comma 2, della legge regionale Puglia n. 14/2019, presenta profili di illegittimità costituzionale consimili a quelli di cui al precedente motivo di ricorso, allorché disciplina il ricorso allo strumento dei «protocolli di legalità».

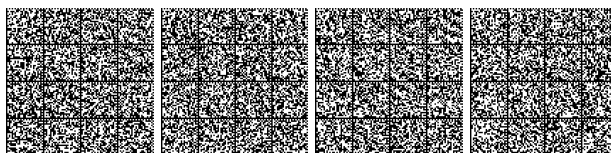
La menzionata disposizione regionale prevede invero che la Regione Puglia possa promuovere la stipula dei «protocolli di legalità tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici, per potenziare gli strumenti di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni mafiose, nella realizzazione di opere e prestazione di servizi, in materia urbanistica e di edilizia privata, (...) al fine di:

- a) garantire la regolarità dei cantieri e il rispetto della normativa in materia di lavoro e sicurezza dei lavoratori;
- b) dare piena e concreta attuazione ai piani di prevenzione della corruzione ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione);
- c) confrontare e condividere valutazioni e proposte tra istituzioni, associazioni e cittadini;
- d) diffondere tra la cittadinanza la conoscenza dell'esistenza di misure di sostegno nazionali e regionali in favore delle vittime del reato di usura o di estorsione».

Giova in proposito specificare come l'utilizzazione dei predetti strumenti (i «protocolli di legalità»), così come previsti dall'art. 1, comma 17, della legge n. 190/2012, sia rimessa alla mera discrezionalità della singola stazione appaltante, che può inserirli all'interno dei propri bandi di gara, avvisi o lettere d'invito: ed infatti la anzidetta previsione statale dispone con estrema chiarezza che «le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara».

Pertanto, la configurazione di una potestà legislativa regionale di tal segno, in realtà incidente sugli autonomi rapporti tra prefetture ed amministrazioni aggiudicatrici, risulta lesiva del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, così come delineato dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., atteso che la normativa in materia di «anticorruzione» presenta evidenti connessioni con la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, riservata in via esclusiva al legislatore statale.

10. Illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2 e 3, della legge regionale Puglia n. 14/2019 - Contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera Cost.



10.1 L'art. 20, commi 2 e 3, della legge regionale Puglia n. 14/2019, prevede quanto segue:

«2. La Regione e i comuni affidano alle aziende per la casa e per l'abitare le funzioni di classificazione, ripristino, assegnazione e manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare utilizzabile o riconvertibile a uso abitativo nell'ambito di beni immobili sequestrati o confiscati ai sensi del vigente codice antimafia.

3. Per le finalità e l'attuazione di quanto previsto al comma 2 la Regione Puglia promuove la stipula di un protocollo d'intesa con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità».

Anche tali previsioni si pongono in contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., segnatamente nel settore del contrasto alla criminalità organizzata, per come delineata nel c.d. «Codice antimafia» (decreto legislativo n. 159/2011), dalla norma pure espressamente richiamato.

Come noto, infatti, l'anzidetto Codice statale disciplina dettagliatamente la gestione dei beni sequestrati e confiscati (articoli 40 e ss.), attribuendo le relative competenze all'autorità giudiziaria, la quale può avvalersi di amministratori giudiziari e dell'attività di ausilio e supporto dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (di cui agli articoli 110 e ss. del medesimo decreto legislativo n. 159/2011). È appena il caso di ricordare che, tra i compiti istituzionali dell'Agenzia nazionale appena menzionata, rientrano i seguenti (comma 2 dell'art. 110):

«*b*) ausilio dell'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione di cui al libro I, titolo III; ausilio finalizzato a rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, l'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali agli enti, alle associazioni e alle cooperative di cui all'art. 48, comma 3, ferma restando la valutazione del giudice delegato sulla modalità dell'assegnazione;

c) ausilio dell'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui agli articoli 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale e 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni; ausilio svolto al fine di rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, l'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali agli enti, alle associazioni e alle cooperative di cui all'art. 48, comma 3, del presente decreto, ferma restando la valutazione del giudice delegato sulla modalità dell'assegnazione;

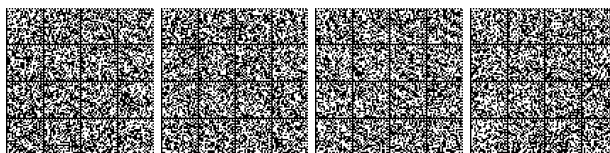
d) amministrazione e destinazione, ai sensi dell'art. 38, dei beni confiscati, dal provvedimento di confisca emesso dalla corte di appello, in esito del procedimento di prevenzione di cui al libro I, titolo III;

e) amministrazione, dal provvedimento di confisca emesso dalla corte di appello nonché di sequestro o confisca emesso dal giudice dell'esecuzione, e destinazione dei beni confiscati, per i delitti di cui agli articoli 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale e 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, nonché dei beni definitivamente confiscati dal giudice dell'esecuzione;

f) adozione di iniziative e di provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari *ad acta*».

10.2 La previsione regionale qui in discorso, prevede in sostanza l'assegnazione di funzioni e compiti *in subiecta materia* alle aziende regionali ivi indicate, proprio in relazione a beni sequestrati e confiscati a norma del ripetuto decreto legislativo n. 159/2011: aziende regionali che — merita precisare — sono le strutture regionali deputate alla edilizia pubblica e sociale, derivanti dalla trasformazione dei precedenti istituti autonomi per le case popolari, trasformazione operata dalla legge regionale Puglia n. 22/2014, e le quali — giusta l'art. 6 di tale legge regionale — «svolgono le funzioni tecnico-amministrative relative all'edilizia residenziale pubblica e sociale e subentrano nei rapporti giuridici attivi e passivi già facenti capo agli *ex* IACP».

Appare dunque indiscutibile, anche alla luce delle pregresse esperienze di normativa regionale intervenuta in materia di beni sequestrati e confiscati nella giurisprudenza costituzionale (*cf.* sentenza n. 34 del 2012), che le disposizioni regionali qui in commento si pongano in frontale contrasto con la competenza legislativa statale esclusiva nel settore dell'ordine pubblico e della sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.).



P. Q. M.

Per tutto quanto sopra dedotto e considerato il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato, ricorre alla Ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare — in accoglimento delle suesposte deduzioni — la illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2; 2, comma 1; 4; 5; 6, commi 1 e 2 lettere h) e k); 7; 9, commi 1 e 2 lettere d) ed e); 10, commi 1 e 2; 13, comma 1; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2; 20, commi 2 e 3; della legge regionale Puglia 28 marzo 2019, n. 14, recante il «Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza».

Si deposita la seguente documentazione:

1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 maggio 2019, con l'allegata relazione;

2) copia della legge regionale Puglia 28 marzo 2019, n. 14, recante il «Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza», pubblicata sul B.U.R. Puglia n. 36 del 1° aprile 2019.

Roma, 30 maggio 2019

Avvocati dello Stato: AIELLO - VENTURINI - CASELLI

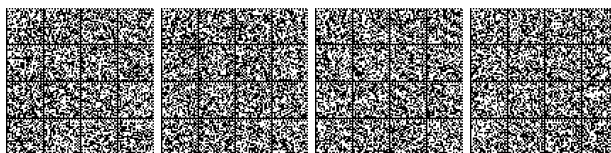
19C00177

N. 104

Ordinanza del 18 gennaio 2019 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale regionale per la Lombardia nel procedimento contabile Musumeci Salvatore Alfredo contro Ministero dell'economia e delle finanze, Guardia di finanza e INPS - Istituto nazionale di previdenza sociale

Impiego pubblico - Previsione per le categorie di personale, previste dall'articolo 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, che fruiscono del meccanismo di progressione automatica degli stipendi, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti stipendiali previsti dai rispettivi ordinamenti - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni - Ulteriore proroga sino al 31 dicembre 2015 delle disposizioni recate dall'art. 9, comma 21, primo e secondo periodo, del decreto-legge n. 78 del 2010 - Mancata previsione, per i soggetti cessati dal servizio durante il periodo di congelamento della progressione automatica stipendiale, della valorizzazione nella determinazione del trattamento di quiescenza, a far data dalla cessazione dal servizio, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni stipendiali automatiche che sarebbero spettate in relazione alle classi e agli scatti che sarebbero stati maturati nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2015.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, secondo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera b), come specificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 15 luglio 2011, n. 111); legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)", art. 1, comma 256.



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA LOMBARDIA

IL GIUDICE UNICO DELLE PENSIONI

Primo referendario dott.ssa Giuseppina Veccia in esito alla pubblica udienza del 6 novembre 2018 ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 29152 del registro di Segreteria proposto da Musumeci Salvatore Alfredo (c.f. MSMSVT57M25C351M), nato a Catania il 25 agosto 1957, residente a Milano in via Bellincione n. 10, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, dall'avv. Andrea Saccucci (p.e.c. avv.andreasaccucci@pec.it) e dall'avv. Matteo Magnano (p.e.c. matteomagnano@pec.it), presso lo studio dei quali, in Roma, via Lisbona n. 9, è elettivamente domiciliato, contro:

Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *p.t.*;

Guardia di finanza, in persona del Comandante generale *p.t.*;

Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), in persona del legale rappresentante *p.t.*;

per la rideterminazione della pensione in relazione alla base pensionabile a cui avrebbe avuto diritto in assenza del c.d. "blocco retributivo" di cui all'art. 9, comma 21, secondo periodo, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122,

Visti gli atti di causa;

Udite, alla pubblica udienza del 6 novembre 2018, le parti comparse, come da verbale;

Premesso in

FATTO

Il sig. Musumeci Salvatore Alfredo, Ufficiale della Guardia di Finanza, cessato dal servizio per limiti di età in data 26.08.2017, è stato collocato in riserva dalla stessa data, ai sensi degli artt. 886, comma 1, e 992, comma 1, del Codice dell'Ordinamento Militare, D. Lgs. 15 marzo 2010 n. 66.

Nell'atto introduttivo del giudizio, depositato in data 18 giugno 2018, i difensori, nel chiedere l'accoglimento del ricorso, hanno esposto:

- che nei confronti del sig. Musumeci, appartenente ad una categoria di personale che fruisce di meccanismi di progressione automatica degli stipendi, non è stato considerato utile, ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio, il periodo di servizio incluso negli anni 2011- 2015 a causa del c.d. "blocco retributivo" di cui all'art. 9, comma 21, secondo periodo, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 e prorogato dapprima fino al 31 dicembre 2014 e poi ulteriormente prorogato fino al 31 dicembre 2015, ai sensi dell'art. 1, comma 256, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

- che, di conseguenza, la pensione del ricorrente, calcolata in relazione ad una base pensionabile che non ha tenuto conto delle predette classi/scatti, risulterebbe inferiore a quella cui avrebbe avuto diritto in assenza del c.d. "blocco retributivo", verificandosi, a suo carico, oltre ad un effetto temporaneo sul trattamento retributivo, anche un effetto pregiudizievole e permanente sul trattamento pensionistico;

- che, con istanza del 25.1.2018, il ricorrente ha chiesto in via amministrativa la rideterminazione della pensione in relazione alla base pensionabile a cui riteneva avere diritto, istanza rigettata dall'Amministrazione di appartenenza con nota del 19.3.2018, prot. n. 86217/2018;

- che la normativa in oggetto è stata posta al vaglio della Corte Costituzionale sia per la mancata maturazione delle classi e degli scatti nel periodo 2011-2015 (art. 9, comma 21, secondo periodo, del D.L. n. 78/2010), sia per la mancata considerazione ai fini economici delle progressioni di carriera disposte negli anni 2011-2014 (art. 9, comma 21, terzo periodo, del D.L. n. 78/2010) e, per entrambi i profili, ritenuta conforme alla Costituzione, in quanto non lesiva del principio di cui all'art. 3 Cost. - sotto il duplice aspetto della non contrarietà al principio di uguaglianza sostanziale ed a quello della non irragionevolezza - a condizione che i sacrifici richiesti abbiano "carattere eccezionale, transeunte, non *arbitratio*, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato";



- che, tuttavia, la normativa richiamata e, nello specifico, il secondo periodo del comma 21 dell'art. 9, del D.L. n. 78/2010, nella lettura fornita dall'Amministrazione, farebbe discendere a carico del ricorrente effetti permanenti della "cristallizzazione", prevista, invece, dalla legge, in via temporanea e non definitiva;

- che, inoltre, l'art. 11, comma 7, del D. lgs. 29 maggio 2017, n. 94, ha previsto che "gli ufficiali superiori e gli ufficiali generali sono reinquadrati, a decorrere dal 1° gennaio 2018, nelle rispettive posizioni economiche, tenendo in considerazione gli anni di servizio effettivamente prestato" e, quindi, anche il servizio prestato negli anni 2011-2015.

Per tutte le richiamate considerazioni, dunque, ricorrente, risultata vana l'istanza presentata in via amministrativa, ha chiesto che, in accoglimento di un'invocata interpretazione costituzionalmente orientata del citato art. 9, comma 21, secondo periodo, del D.L. n. 78/2010, questo Giudice accerti il suo diritto alla rideterminazione della pensione e condanni le Amministrazioni convenute alla corresponsione dei ratei arretrati, oltre alla maggior somma tra interessi legali e rivalutazione monetaria a far data dalla maturazione di ciascun rateo ed, in subordine, ove non si ritenesse di poter addivenire all'accoglimento sopra auspicato, ha domandato che sia dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del D.L. n. 78/2010 - nella parte in cui non prevede la valorizzazione in quiescenza, a far data dalla cessazione dal servizio, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni stipendiali automatiche relative alle classi ed agli scatti che sarebbero maturati nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2015.

L'istanza di rimessione alla Corte Costituzionale troverebbe ragione, per i patrocinanti del ricorrente, nei medesimi motivi già esposti nell'ordinanza di questa Corte dei conti, Sez. Liguria, n. 1/2013 - con cui è stata rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del D.L. n. 78/2010, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione - nonché nell'ulteriore profilo di disparità di trattamento conseguente all'entrata in vigore dell'art. 11, comma 7, del D.lgs. 29 maggio 2017, n. 94 ("Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, ai sensi dall'articolo 1, comma 5, secondo periodo, della legge 31 dicembre 2012, n. 244") in forza del quale gli ufficiali cessati dal servizio dopo il 1° gennaio 2018 hanno ottenuto la determinazione della base pensionabile in ragione di un trattamento retributivo che tiene conto del servizio effettivamente prestato, quindi sulla base delle classi e scatti maturati durante tutta la durata del servizio svolto, compresi gli anni del c.d. "blocco retributivo".

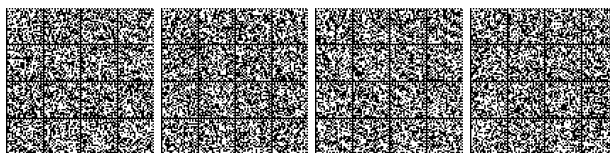
Con memoria pervenuta via PEC in data 12.10.2018, si è costituita in giudizio la Guardia di finanza per dedurre l'impossibilità di accordare al ricorrente la pretesa valorizzazione degli incrementi economici maturati e non percepiti in servizio, nonché l'insussistenza dei presupposti per una rimessione della normativa in esame alla Consulta, alla luce delle plurime pronunce che, in fattispecie analoghe, hanno affermato la legittimità del censurato meccanismo del blocco stipendiare.

Con memoria pervenuta via PEC il 26 ottobre 2018 si è costituito l'INPS per eccepire, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione di questa Corte dei conti, non ammessa, in forza degli artt. 13 e 62 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214, a conoscere della pretesa al diverso trattamento stipendiale che, invece, è da assumersi pregiudiziale rispetto al computo ai fini previdenziali e di quiescenza oggetto della presente controversia, nonché per eccepire il difetto di legittimazione passiva dello stesso Istituto previdenziale, investito dalla pretesa attorea solo in via mediata ed indiretta, essendo esso escluso da ogni autonoma valutazione circa la legittimità degli atti relativi allo *status* ed al trattamento economico quiescibile dei dipendenti statali.

Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale della normativa di riferimento, la difesa dell'INPS ha rilevato come essa sia stata già oggetto di remissione con la citata ordinanza n. 1/2017 Sez. Liguria ed, in ogni caso, ha ritenuto non sussistere alcuna disparità di trattamento - qui, invece, censurata - della posizione di chi è stato collocato a riposo prima rispetto a quella di chi è stato collocato a riposo dopo la fine del periodo in questione.

All'udienza del 6 novembre 2018, con sentenza parziale n. 1 del 2019 respinte le eccezioni proposte da INPS ed affermata la giurisdizione della Corte dei conti nonché la legittimazione passiva dell'istituto resistente nella presente controversia, è stata dichiarata l'ammissibilità del gravame e ritenuta la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità prospettata da parte ricorrente, disponendo l'adozione di separata ordinanza per la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale.

Considerato in



DIRITTO

D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, contenente "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", all'art. 9, comma 21, ha stabilito: "I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici".

Le suddette misure sono state prorogate fino al 31 dicembre 2014 per effetto dell'art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, e del D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122, art. 1, comma 1, lett. a), contenente il regolamento di attuazione del D.L. n. 98/2011.

Mentre, tuttavia, il periodo di efficacia del blocco degli effetti economici derivanti dalle progressioni di carriera si è concluso al 31 dicembre 2014, la legge di stabilità 23 dicembre 2014 n. 190, all'art. 1, comma 256, ha previsto la proroga fino al 31 dicembre 2015 delle disposizioni recate dall'art. 9, comma 21, primo e secondo periodo, del D.L. n. 78/2010 in esame.

Dunque, per il personale in regime di diritto pubblico che fruiva di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011-2015 non sono stati considerati utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti previsti dal proprio ordinamento, ripresa solo dal 1° gennaio 2016 ma senza considerare utile, ai predetti fini, il servizio prestato negli anni 2011-2015.

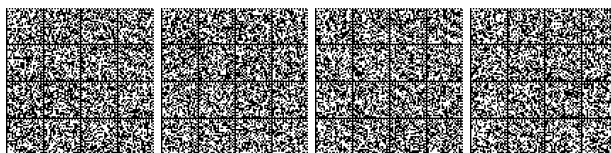
Ciò premesso, il ricorrente lamenta che, a seguito dell'applicazione del predetto quadro normativo da parte delle Amministrazioni convenute, la propria pensione sia stata calcolata in relazione ad una base pensionabile che si ritiene abbia erroneamente non tenuto conto degli incrementi stipendiali automatici (classi e scatti) che sarebbero spettati durante il "blocco retributivo" (2011-2015).

Pertanto, la prima delle domande di parte ricorrente è volta ad ottenere un'interpretazione *secundum constitutionem* delle disposizioni di cui al secondo e terzo periodo dell'art. 9, comma 21, del D.L. n. 78/2010, nel senso che, ai fini della determinazione della base pensionabile, si debba tenere conto anche degli incrementi stipendiali automatici (classi e scatti) che sarebbero spettati durante il periodo dal 2011 al 2015 e degli incrementi stipendiali che sarebbero spettati in conseguenza delle progressioni di carriera disposte durante il periodo dal 2011 al 2014, al dichiarato fine di evitare una ritenuta illegittimità che altrimenti deriverebbe dalla produzione di effetti permanenti ad opera di una disposizione cui dovrebbe riconoscersi, invece, natura eccezionale e carattere esclusivamente temporaneo e consentaneo allo scopo di un risparmio di spesa pubblica, per un periodo di tempo limitato.

In subordine, nell'ipotesi di mancato accoglimento della prima istanza, il ricorrente ha chiesto di valutare la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del D.L. n. 78/2010, nella parte in cui non prevede la valorizzazione in quiescenza, a far data dalla cessazione dal servizio, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni stipendiali automatiche che sarebbero spettate in relazione alle classi ed agli scatti maturati nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2015.

Così riassunta la pretesa attorea, la prima delle istanze formulate, volta ad una rideterminazione della base pensionabile che tenga conto anche degli incrementi stipendiali automatici (classi e scatti) che sarebbero spettati durante il periodo dal 2011 al 2015 non può trovare accoglimento alla luce del vigente contesto normativo.

Poiché, infatti, gli anni 2011-2015 sono stati dal legislatore esclusi dal computo degli anni "utili" alla maturazione dei benefici economici, ne deriva che il sig. Musumeci, cessato dal servizio per limiti di età in data 26.08.2017 e collocato in riserva dalla stessa data, abbia subito gli effetti permanenti del c.d. "blocco retributivo" nella misura in cui tali anni di servizio non sono stati computati ai fini degli incrementi stipendiali automatici (classi e scatti) mentre, invece, sono stati considerati, ai fini della determinazione della sua base pensionabile, gli incrementi stipendiali maturati dal 1° gennaio 2016 alla data del suo collocamento a riposo.



Con riguardo alla seconda delle istanze formulate ed in specifica relazione alla ritenuta illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del D.L. n. 78/2010, per disparità di trattamento rispetto a coloro che sono cessati dal servizio prima del c.d. "blocco contributivo", è da dire che tali censure sono già state vagliate dalla Corte Costituzionale e ritenute infondate con la costante affermazione di legittimità della regola limitativa degli incrementi stipendiali posta dall'art. 9, comma 21, del D.L. n. 78/2010, dichiaratamente al fine di contenere le spese in materia di impiego pubblico e con l'enunciazione del principio per cui "esigenze di politica economica giustificano interventi che, come quello in esame, comprimono solo temporaneamente gli effetti retributivi della progressione di carriera." (sentenza n. 96 del 2016).

Anche con riguardo agli ulteriori effetti che il contenimento della retribuzione ha comportato ai fini della quantificazione del trattamento pensionistico, la Corte Costituzionale ha avuto modo di esprimersi in plurime pronunce.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 304 del 12 dicembre 2013, nel ritenere infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del D.L. n. 78/2010, promossa dal TAR del Lazio, ha affermato, con riferimento ad alcuni dei parametri che il rimettente riteneva violati (art. 2 e art. 3), che «la misura adottata è giustificata dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea "cristallizzazione" del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, realizzata con modalità per certi versi simili a quelle già giudicate da questa Corte non irrazionali ed arbitrarie (sentenze n. 496 e n. 296 del 1993; ordinanza n. 263 del 2002), anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti (ordinanza n. 299 del 1999).»

Quanto sopra premesso ed alla luce dei principi elaborati e delle considerazioni espresse dalla Corte Costituzionale in riferimento al c.d. "blocco retributivo" e, soprattutto, con specifico riguardo agli effetti di esso sui trattamenti pensionistici, permane ed appare non manifestamente infondata la questione relativa all'ulteriore profilo di illegittimità, prospettato in via subordinata dal ricorrente con riguardo alla normativa in esame ove considerata congiuntamente al disposto dell'arti 1, comma 7, del D. lgs. n. 94 che consente (solo) agli ufficiali generali e gli ufficiali superiori collocati in pensione dopo il 1° gennaio 2018, di ottenere la determinazione della base pensionabile tenendo conto del servizio effettivamente prestato, quindi anche sulla base delle classi e scatti maturati nel periodo del c.d. "blocco retributivo".

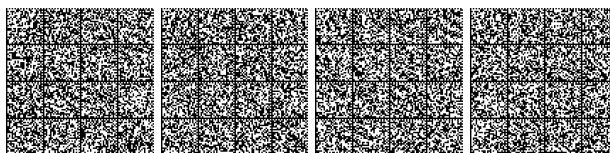
Si duole il ricorrente, infatti, che dalla disciplina così delineata ne conseguirebbe una violazione dell'art. 3 della Costituzione, in termini di irragionevolezza e disparità di trattamento, rese palesi ove si consideri che per i soggetti collocati in quiescenza durante blocco retributivo (dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2015) e per quelli collocati in quiescenza dopo la cessazione del blocco retributivo ma prima dell'entrata in vigore dell'art. 11, comma 7, del D. lgs. n. 94/2017 (dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2017) permane la mancata valorizzazione in quiescenza, con effetto permanente per tutta la durata del trattamento pensionistico, di elementi pensionabili, quali gli incrementi stipendiali automatici che sarebbero maturati durante il periodo del blocco retributivo, mentre, in forza del citato art. 11, comma 7, del D. lgs. n. 94/2017, gli ufficiali generali e gli ufficiali superiori collocati in pensione dopo il 1° gennaio 2018 possono ottenere la determinazione della base pensionabile tenendo conto del servizio effettivamente prestato, quindi anche sulla base delle classi e scatti maturati nel periodo del c.d. "blocco retributivo".

Pertanto, l'interessato ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122 (e successive proroghe) anche in considerazione dell'art. 11, comma 7, del D.lgs. 29 maggio 2017, n. 94, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il duplice profilo della contrarietà al principio della ragionevolezza ed al principio di uguaglianza.

Tale questione, rilevante ai fini del riconoscimento del diritto pensionistico vantato davanti a questo Giudice, si appalesa non manifestamente infondata nei limiti e per i motivi che seguono.

La mancata previsione della valorizzazione in quiescenza degli emolumenti stipendiali non fruiti a causa della "cristallizzazione" degli adeguamenti retributivi è stata, infatti, riconosciuta legittima alla luce della insindacabile discrezionalità del legislatore che ha reso definitivi tali sacrifici.

Anche l'ulteriore profilo di illegittimità, sotto lo specifico aspetto della disparità di trattamento, è stato escluso con riguardo al differenziato regime pensionistico spettante prima e dopo la scadenza del quadriennio, giustificato alla luce della differente retribuzione "spettante" secondo la disciplina applicabile *ratione temporis*.



La Corte Costituzionale, infatti, per ultimo con sentenza n. 200 del 2018 - sulla specifica questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice remittente che evidenziava, sempre in riferimento all'art. 3 Cost., l'ingiustificata disparità di trattamento tra i pubblici dipendenti collocati in quiescenza nel quadriennio e quelli collocati dopo tale periodo - ha ribadito il principio in forza del quale "è determinante considerare che il "fluire del tempo" differenzia il regime pensionistico prima e dopo la scadenza del quadriennio e giustifica il fatto che per i dipendenti collocati in quiescenza nel quadriennio la retribuzione pensionabile - calcolata vuoi con il sistema contributivo, vuoi ancora residualmente con il sistema retributivo - debba tener conto della retribuzione "spettante" secondo la disciplina applicabile *ratione temporis*, mentre per i dipendenti collocati dopo la scadenza del quadriennio il parametro di riferimento è la retribuzione spettante fino alla data del loro pensionamento".

Nella medesima pronuncia il Giudice delle leggi ha, altresì, ribadito che «La circostanza che, superato il quadriennio, al dipendente "promosso" sia attribuita una retribuzione superiore, rilevante anche sul piano (contributivo e) previdenziale e del trattamento pensionistico, si giustifica - senza che perciò sia leso il principio di eguaglianza - per l'incidenza del "fluire del tempo" che costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa (*ex plurimis*, sentenze n. 104 del 2018, n. 53 del 2017, n. 254 del 2014).»

In breve nella citata sentenza n. 200/2018 si è affermato che, una volta posta la regola dell'invarianza della retribuzione dei pubblici dipendenti in caso di progressione di carriera (ma il principio è pacificamente estensibile anche per i meccanismi di adeguamento retributivo) senza che più si dubiti della legittimità costituzionale di tale regola di iniziale immodificabilità *in melius* della retribuzione (per tutte, sentenza C.Cost.n. 310 del 2013) - la ricaduta sul piano del rapporto previdenziale è generalizzata e non consente di porre a raffronto il trattamento pensionistico, spettante ai dipendenti collocati in quiescenza nel corso del quadriennio in questione, con quello riconosciuto ai dipendenti collocati in quiescenza dopo la scadenza di tale periodo, in quanto ciò che solo è determinante è la retribuzione spettante, seconda la disciplina applicabile *ratione temporis*, sulla base del "fluire del tempo", "senza che a tal fine rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza".

Da tale principio, dunque, deriva che la data del collocamento a riposo può avere incidenza sul *quantum* del trattamento pensionistico solo ove diversa sia la retribuzione, dunque, la base pensionabile, in ragione della disciplina applicabile *ratione temporis*.

Dati per acquisiti detti insegnamenti, tuttavia, il quadro normativa di riferimento della fattispecie posta alla decisione di questo Giudice (art. 9, comma 21, secondo periodo, del D.L. n. 78/2010 ed art. 11, comma 7, del D. lgs. 29 maggio 2017, n. 94) evidenzia un palese profilo di illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

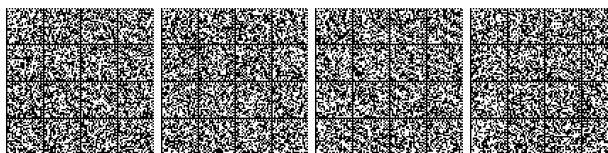
Anzitutto sotto il profilo della disparità di trattamento.

Entrambe le categorie, infatti, - da un lato, i soggetti collocati in quiescenza durante il blocco retributivo (dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2015) e quelli collocati in quiescenza dopo la cessazione del blocco retributivo (dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2017) e, dall'altro, gli ufficiali generali e gli ufficiali superiori collocati in pensione dopo il 1° gennaio 2018, hanno subito, ai sensi dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del D.L. n.78/2010, la mancata valorizzazione "degli anni di servizio utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti".

Detto nocumento, tuttavia, con l'entrata in vigore dell'art. 11, comma 7, del D.lgs. 29 maggio 2017, n. 94, è venuto meno in via retroattiva, per i soli ufficiali superiori ed ufficiali generali che sono stati reinquadrati, a decorrere dal 1° gennaio 2018, nelle rispettive posizioni economiche, "tenendo in considerazione gli anni di servizio effettivamente prestato", e quindi anche il servizio prestato negli anni 2011-2015.

A far variare, dunque, la base pensionabile, per i soli ufficiali generali ed ufficiali superiori collocati in quiescenza successivamente al 1° gennaio 2018, non è intervenuta una modifica del regime retributivo e della conseguente base pensionabile - in conformità all'insegnamento della Corte Costituzionale che nell'avvicinarsi dei diversi regimi retributivi da applicarsi *ratione temporis* ha costantemente individuato il fondamento di legittimità di differenziati trattamenti pensionistici - bensì una norma, l'art. 1, comma 7, del D. lgs. 29 maggio 2017, n. 94 che, agendo retroattivamente e non secondo il "fluire del tempo", ha disposto il reinquadramento nelle rispettive posizioni economiche "tenendo in considerazione tutto il servizio effettivamente prestato", con il risultato di escludere di fatto, per tale limitata cerchia di soggetti, il blocco degli adeguamenti retributivi già verificatosi per tutti coloro che erano incorsi nella c.d. "cristallizzazione" durante gli anni dal 2011 al 2015.

Né, se non a tale censurabile fine, il legislatore avrebbe avuto ragione di intervenire, essendo già positivamente e pacificamente previsto che, una volta cessato il c.d. "blocco retributivo", per tutti coloro collocati in quiescenza successivamente, devono essere utilmente computati gli anni di servizio prestati dal 1° gennaio 2016 e fino al collocamento a riposo.



Ne consegue che il dettato dell'art. 11, comma 7, del D. lgs. 29 maggio 2017, n. 94 altro effetto non possa avere se non quello di ricompendervi, solo in favore di una classe di soggetti, anche il computo, a fini economici, degli anni 2011-2015, esclusi per tutti gli altri ai sensi dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del D.L. n. 78/2010.

Non appare utile, infine, in tale quadro normativo, eccipere la discrezionalità del legislatore ed il fatto che la norma di cui all'art. 11, comma 7, del D. lgs. 29 maggio 2017, n.94 introduca un trattamento di favore non suscettibile di estensione, in quanto la salvaguardia di tale ambito di discrezionalità non esime dall'accertare se non vi siano manifesti motivi di irrazionalità e discriminazioni prive di fondamento giustificativo e, pertanto, violative dell'art. 3 della Costituzione sia sotto il profilo della disparità di trattamento, sia sotto quello dell'intrinseca irrazionalità, per non aver adeguatamente ponderato il legislatore del 2017 la situazione che si era determinata anche in forza dei precedenti atti normativi (così, in fattispecie simile, Corte cost. 185/1995).

A sostegno della prospettata non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle norme in argomento, sotto il profilo della disparità di trattamento, giova, inoltre, richiamare la pronuncia n. 163/1993 della Corte Costituzionale laddove si legge «[...] Il principio di eguaglianza comporta che a una categoria di persone, definita secondo caratteristiche identiche o ragionevolmente omogenee in relazione al fine obiettivo cui è indirizzata la disciplina normativa considerata, deve essere imputato un trattamento giuridico identico od omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali in ragione delle quali è stata definita quella determinata categoria di persone. Al contrario, ove i soggetti considerati da una certa norma, diretta a disciplinare una determinata fattispecie, diano luogo a una classe di persone dotate di caratteristiche non omogenee rispetto al fine obiettivo perseguito con il trattamento giuridico ad essi riservato, quest'ultimo sarà conforme al principio di eguaglianza soltanto nel caso che risulti ragionevolmente differenziato in relazione alle distinte caratteristiche proprie delle sottocategorie di persone che quella classe compongono.»

In breve, il principio di eguaglianza pone l'esigenza di verificare che non sussista violazione di alcuno dei seguenti criteri: *a)* la correttezza della classificazione operata dal legislatore in relazione ai soggetti considerati, tenuto conto della disciplina normativa apprestata; *b)* la previsione da parte dello stesso legislatore di un trattamento giuridico omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali della classe (o delle classi) di persone cui quel trattamento è riferito; *c)* la proporzionalità del trattamento giuridico previsto rispetto alla classificazione operata dal legislatore, tenuto conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata: proporzionalità che va esaminata in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita.

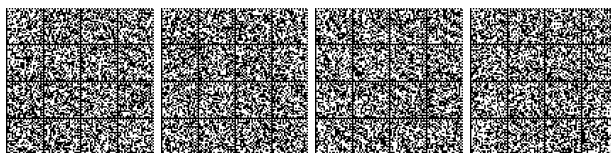
E nel caso di specie, le menzionate previsioni normative hanno comportato l'applicazione di un trattamento giuridico, *sub specie* pensionistico, differenziato tra coloro che sono stati collocati in quiescenza anteriormente al 1° gennaio 2018 e coloro che sono stati collocati successivamente a tale data, pur avendo, tali classi di persone, caratteristiche essenziali omogenee, per essere state tutte soggette nel periodo 2011-2015 al c.d. "blocco retributivo", ed ove il discrimine è stato posto unicamente dal legislatore con una norma di favore per gli ufficiali superiori e gli ufficiali generali collocati in pensione dopo il 1° gennaio 2018, finendo, dunque, per attribuire rilevanza unicamente alla data del pensionamento, contrariamente a quanto statuito dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 200/2018, ove si legge: "Una volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della disposizione censurate, gli automatismi retributivi nel quadriennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione di tale regola limitativa, senza che a tal fine rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza."

L'art. 3 della Costituzione, inoltre, appare violato anche sotto il diverso profilo della ragionevolezza, ravvisabile in quella intrinseca contraddittorietà tra la *ratio* della disposizione e il suo contenuto normativa che dà luogo al vizio di eccesso di potere legislativo, anch'esso riconducibile alla sfera applicativa del citato art. 3 Cost. (sentenze n. 172 del 2006, n. 146 del 1996 e n. 313 del 1995 e n. 279 del 2012).

Per valutare l'esistenza di tale vizio, tuttavia, è necessario procedere ad una lettura integrale, e non parziale, delle norme impugnate, come emerge dalla costante giurisprudenza della Corte Costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 402 del 2007), ovvero ad una lettura «dell'intero quadro normativo» di riferimento del settore legislativo nel quale si inseriscono le stesse norme (sentenza n. 172 del 2006).

All'esito di questo esame complessivo, può infatti valutarsi l'eventuale esistenza del vizio in questione, con particolare riferimento alla *ratio* dell'intervento legislativo ed alla sua eventuale irragionevolezza o contraddittorietà, ed allo sviamento della funzione legislativa.

Detta intrinseca contraddittorietà tra la *ratio* della disposizione e il suo contenuto normativo sembrerebbe palesarsi nel quadro normativo in esame.



È pacificamente rimessa, infatti, alla discrezionalità legislativa, col solo limite della palese irrazionalità, la definizione dei modi e della misura dei trattamenti di quiescenza, nonché le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, alle quali il legislatore giunge attraverso un bilanciamento fra valori contrapposti che contemperino le esigenze di vita dei beneficiari con le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio (v., *ex plurimis* la sentenza n. 390 del 1995 e sentenza n. 531 del 1988).

Peraltro, secondo il costante indirizzo giurisprudenziale della Corte Costituzionale (sentenza n. 409/1998), il "fluire del tempo" costituisce, di per sé, idoneo elemento di differenziazione delle situazioni soggettive, anche nella specifica materia previdenziale, dal momento che differenziazioni temporali agevolative nell'ambito di una stessa categoria di soggetti si giustificano con la necessità di bilanciamento con le disponibilità delle risorse indispensabili a tal fine e con le connesse esigenze finanziarie (*ex plurimis* sentenze n. 175 del 1997, n. 311 del 1995, nn. 385 e 378 del 1994, n. 243 del 1993, nn. 455 e 95 del 1992). Pertanto, se il sacrificio imposto da tali misure al trattamento retributivo (e conseguentemente pensionistico) dei dipendenti pubblici è stato ritenuto ragionevole dalla Corte Costituzionale sul presupposto del suo carattere temporaneo e giustificato dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica per un periodo di tempo limitato, (*cf.* Corte Cost., sentenze n.304/2013, n.310/2013 e n.154/2014), tale *ratio* non appare più coerente con il contenuto della disciplina normativa complessivamente derivato dalle disposizioni qui censurate, in forza delle quali il sacrificio a tutti imposto con l'art. 9, comma 21, secondo periodo, del D.L. n.78/2010 in relazione alle individuate esigenze - anche pluriennali, ma pur sempre limitate nel tempo - di riequilibrio di bilancio, è divenuto permanente per alcuni soggetti ma è stato rimosso per altri, senza che sia intervenuta, in favore di questi ultimi, alcuna variazione retributiva se non il reinquadramento, a decorrere dal 1° gennaio 2018, nelle rispettive posizioni economiche e, quindi, rimuovendo, di fatto, solo per detti soggetti, gli effetti permanenti del c.d."blocco retributivo" negli anni 2011- 2015, in violazione della *ratio* che aveva imposto detto sacrificio per generali esigenze di politica economica, indistintamente a tutti i lavoratori pubblici dipendenti.

In conclusione, il quadro normativo di riferimento porta ad una ingiustificata differente determinazione del trattamento pensionistico - a causa del diverso computo degli anni 2011-2015 ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio - per i soggetti collocati in quiescenza dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2017, rispetto agli ufficiali generali ed agli ufficiali superiori collocati in quiescenza a partire dal 1° gennaio 2018 ed è determinante e rilevante nel presente caso, essendo questo giudice chiamato a decidere sul *quantum* del trattamento di quiescenza di soggetto cessato dal servizio nel periodo anteriore al 1° gennaio 2018.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per la Lombardia,

visti gli artt. 134 e segg. della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva in quanto rilevante per la decisione del ricorso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale

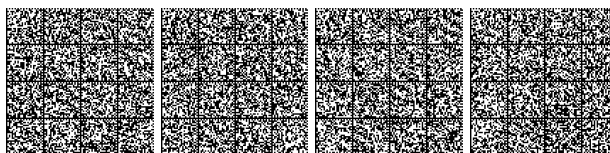
- dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n.122;

- dell'art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111);

- dall'art. 1, comma 256, della legge 23 dicembre 2014, n. 190

("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2015");

- anche in considerazione dell'art. 11, comma 7, del D. lgs. 29 maggio 2017, n. 94 ("Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, secondo periodo, della legge 31 dicembre 2012, n. 244"),



per contrasto con l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui dette norme, per il personale di cui all'art. 3 del D. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, cessato dal servizio dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2017, non prevedono la valorizzazione in quiescenza, a far data dalla cessazione dal servizio, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni stipendiali automatiche che sarebbero spettate in relazione alle classi ed agli scatti che sarebbero maturati nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2015.

Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria della Sezione, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Così provveduto in Milano il 6 novembre 2018.

Il Giudice: VECCIA

19C00180

N. 105

Ordinanza del 28 gennaio 2019 del Tribunale di Lecco nel procedimento civile promosso da Colleoni Alice contro Ministero dell'interno - Ufficio territoriale del Governo della provincia di Lecco

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

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, comma 2.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCO

SEZ. I CIVILE - GIUDICE DOTT. CARLO BOERCI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. r.g. 1451/2018 promosso da A... C... (c.f.) con il patrocinio dell'avv. Richard Martini, elettivamente domiciliata presso lo studio del difensore in via Carlo Cattaneo n. 42/h - Lecco - ricorrente;

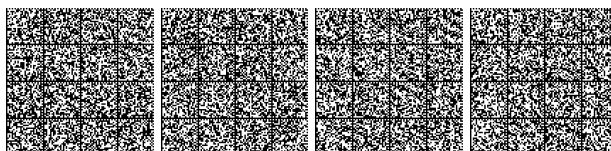
Contro Ministero dell'interno - Ufficio territoriale del Governo della Provincia di Lecco (c.f. 92025730133) contumace - resistente.

Il giudice, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 9 gennaio 2019, rilevato, in fatto, che:

la Prefettura di Lecco, con provvedimento del 16 maggio 2018, ha disposto la revoca della patente di guida di A... C... ai sensi dell'art. 120 del codice della strada, perché la stessa è stata sottoposta alla misura di sicurezza della libertà vigilata in quanto considerata socialmente pericolosa, così come disposto con sentenza n. 125/2018 del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Lecco;

A... C... ha presentato ricorso avverso la revoca della patente, lamentando il fatto che il prefetto abbia provveduto automaticamente a seguito dell'applicazione della misura di sicurezza, senza tenere in alcuna considerazione le circostanze del caso concreto;

in effetti, il prefetto ha espressamente dichiarato di agire in applicazione dell'art. 120 del codice della strada, che prevede al comma 1: «Non possono conseguire la patente di guida, i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ad eccezione di quella di cui all'art. 2, e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi, nonché i soggetti destinatari dei divieti di cui agli articoli 75, comma 1, lettera a), e 75-bis, comma 1, lettera f), del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 per tutta la durata dei predetti divieti...»; aggiungendo poi al comma 2 che: «... se le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1 del presente articolo intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida...»;



Ritenuto, in diritto, che:

deve essere rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità della norma sopra citata, nella parte in cui introduce un automatismo di revoca della patente da parte dell'Autorità amministrativa in caso di sopravvenuta applicazione di una misura di sicurezza;

la questione risulta rilevante nel caso in esame perché, secondo l'univoco orientamento giurisprudenziale non superabile in via interpretativa (cfr. Cassazione sezioni unite 14 maggio 2014, n. 10406/14; Cassazione sezioni unite 6 febbraio 2006, n. 2446), il provvedimento prefettizio di revoca della patente costituisce un atto dovuto assunto nell'esercizio di un potere vincolato, sicché è precluso al giudice di valutarne l'adeguatezza e proporzionalità rispetto alle circostanze del caso concreto;

la natura vincolata del provvedimento impedisce quindi di prendere in esame le argomentazioni addotte nel ricorso nel tentativo di dimostrare che A... C... avrebbe ancora i necessari requisiti fisici e morali per conservare la patente di guida: in particolare, appaiono rilevanti e meritevoli di essere approfondite le circostanze allegare dalla ricorrente secondo cui nelle more dell'emissione del provvedimento prefettizio ella aveva ottenuto il rinnovo della patente a seguito di regolare visita medica e per di più l'uso dell'automobile le sarebbe indispensabile per ottemperare alle statuizioni del giudice penale;

il descritto automatismo previsto dall'art. 120 si pone in apparente contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 cost.;

la Corte costituzionale si è già recentemente pronunciata su altra fattispecie ricompresa nella medesima norma con sentenza n. 22 del 9 febbraio 2018, ravvisando l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» — invece che «può provvedere» — alla revoca della patente con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990;

trattandosi di una fattispecie leggermente diversa, non è possibile esperire un'interpretazione costituzionalmente conforme, tuttavia la *ratio* sottesa alla sentenza n. 22/2018 può essere certamente estesa alla fattispecie qui in esame: invero, proprio come nella diversa ipotesi già passata al vaglio della Corte costituzionale, anche con riferimento alle misure di sicurezza l'esistenza di un meccanismo automatico di revoca della patente appare irragionevole, poiché viene collegato sempre e comunque il medesimo effetto ad una varietà di fattispecie non omogenee tra loro, che presuppongono differenti valutazioni di pericolosità del soggetto;

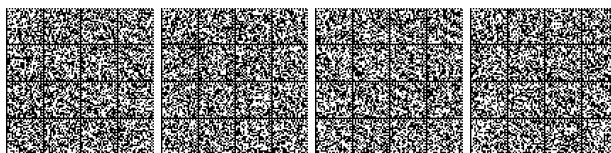
con particolare riferimento alle misure di sicurezza, prevedere un trattamento unitario e automatico appare irragionevole di fronte alla molteplicità di situazioni (che presuppongono una pericolosità del soggetto più o meno grave e non necessariamente incidono sui requisiti fisici e morali necessari per guidare) e di misure di sicurezza che potrebbero essere applicate (più o meno rigorose e più o meno protratte nel tempo): ad esempio, nel caso dell'odierna ricorrente, appare irragionevole che non possano essere presi in considerazione i pareri della Commissione medico legale in merito al possesso dei requisiti psico-fisici per la patente, oppure che non possa essere valutata la necessità dell'uso dell'automobile per ottemperare alle prescrizioni del giudice penale;

più in generale, al di fuori dei casi specifici qui menzionati, la Corte costituzionale ha adottato nelle sue pronunce un atteggiamento ostativo ad automatismi legislativi e, in particolare, automatismi cautelativi (cfr. sentenza n. 331 del 2011; sentenza n. 265 del 2010), invitando il legislatore ad attenersi al criterio del «minore sacrificio necessario», in virtù del quale il sistema cautelare deve essere strutturato secondo un modello ispirato a una pluralità graduata delle sanzioni, comprensiva di una gamma alternativa di misure connotata da differenti stadi di incidenza sulla libertà personale, e deve prefigurare meccanismi individualizzati di selezione del trattamento cautelare parametrati sulle esigenze dei singoli casi concreti;

la medesima questione di costituzionalità risulta essere già stata sollevata con ordinanza del Tribunale amministrativo regionale Marche sez. I, n. 519 del 24 luglio 2018, (reg. ordinanza n. 163 del 2018 pubblicato su *Gazzetta Ufficiale* del 21 novembre 2018 n. 46), per ragioni di diritto che appaiono del tutto condivisibili e che sono da intendersi qui integralmente richiamate, tuttavia sembra opportuno che la questione sia sollevata dal giudice ordinario, atteso che la citata sentenza n. 22/2018 aveva già dichiarato manifestamente inammissibile la questione sollevata dal giudice amministrativo in quanto carente di giurisdizione;

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» — anziché «può provvedere» — alla revoca della patente nei confronti di coloro che sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali;



Sospende il procedimento;

Ordina alla cancelleria di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale, di notificare questa ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicarla ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Lecco, 28 gennaio 2019

Il Giudice: BOERCI

19C00181

N. 106

Ordinanza del 6 dicembre 2018 del Tribunale di Massa nel procedimento penale a carico di K.F.

Circolazione stradale - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida in caso di condanna per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime di cui agli articoli 589-bis e 590-bis cod. pen. - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222.

IL TRIBUNALE DI MASSA

Ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Il giudice, premesso che K.F. è tratto a giudizio per il reato di cui all'art. 590-bis del codice penale;

Che in ipotesi di condanna dovrà essere applicata la sanzione accessoria della revoca della patente di guida, con divieto di conseguire nuova patente nei cinque anni successivi alla revoca;

All'udienza odierna il difensore ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 222 del decreto legislativo n. 285/1992 nella parte in cui prevede l'applicazione della medesima sanzione accessoria in conseguenza della condanna per reati diversi sotto il profilo della colpa, dell'offensività e della pericolosità;

OSSERVA

La questione appare rilevante nel processo in esame poiché l'eventuale condanna imporrebbe l'applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente e del divieto di conseguire una nuova patente per il periodo di cinque anni, come disposto dall'art. 222 del codice della strada.

Il legislatore, con l'introduzione nel codice penale delle due ipotesi di cui agli articoli 589-bis e 590-bis del codice penale (omicidio stradale e lesioni stradali) ha stabilito, in caso di violazione delle norme relative alla circolazione stradale, un trattamento sanzionatorio sensibilmente più repressivo rispetto alle comuni ipotesi di omicidio e lesioni colpose. Tale scelta legislativa, non sindacabile in quanto giustificata dalla volontà di contenere il fenomeno degli incidenti stradali con danno alle persone determinati da condotte colpose e dalla guida sotto l'effetto di sostanze alcoliche e/o stupefacenti, deve però essere verificata alla luce dei principi costituzionali di cui agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione.

La discriminazione, vietata dall'art. 3 della Costituzione, sembra integrata dall'aver previsto di trattare nello stesso modo situazioni diverse, sia sotto il profilo dell'oggettiva gravità e pericolosità, sia sotto il profilo del diverso grado di rimproverabilità connesso alle diverse situazioni.



In particolare si osserva che la sanzione della revoca della patente per la durata di cinque anni è prevista quale conseguenza della condanna per il delitto di lesioni stradali, a prescindere dalla ricorrenza delle circostanze aggravanti o attenuanti specifiche, e per l'omicidio stradale; le pene previste per tali reati spaziano dai sei mesi di reclusione nel caso di lesioni stradali attenuate ai diciotto anni di reclusione nel caso di omicidio stradale aggravato.

Inoltre non è prevista alcuna differenza tra le ipotesi in cui il colpevole abbia agito sotto l'effetto di sostanze alcoliche o stupefacenti e i casi in cui ciò non sia avvenuto.

Tale ultimo aspetto sembra contrastare anche con il dettato di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione, che prevede la finalità rieducativa della pena, atteso che viene prevista la medesima, grave, sanzione amministrativa per condotte che, palesemente, non sono parificabili sotto il profilo del disvalore e della necessità di rieducazione del colpevole.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222 del decreto legislativo n. 285/1992 in relazione agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede l'applicazione della medesima sanzione accessoria della revoca quinquennale della patente di guida a fronte della condanna per reati relativi a condotte diverse sotto il profilo della colpa, dell'offensività e della pericolosità.

Sospende il procedimento e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria. Dispone la notifica della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri e ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Massa, 6 dicembre 2018

Il G.O.P. Avv.: BIASOTTI

19C00182

N. 107

Ordinanza del 15 febbraio 2019 della Corte d'appello di Roma - Sez. speciale usi civici sul reclamo proposto da Lamezia Europa Spa contro Comune di Maida e Regione Calabria.

Usi civici - Norme della Regione Calabria - Previsione della cessazione degli usi civici quando insistano sulle aree ricomprese nei piani territoriali di sviluppo industriale di cui all'articolo 20 della legge regionale n. 38 del 2001.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34 ("Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002"), art. 53.

LA CORTE D'APPELLO DI ROMA

SEZIONE SPECIALIZZATA DEGLI USI CIVICI

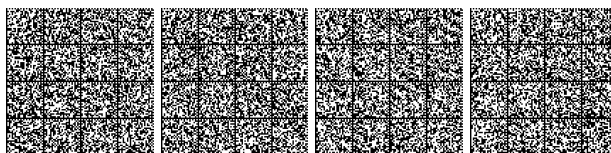
Così composta:

dott. Corrado Maffei, Presidente-relatore;

dott. Angelo Martinelli, consigliere;

dott. Diego Pinto, consigliere;

ha emesso, in camera di consiglio, la seguente ordinanza, nella causa civile in grado di appello, iscritta al numero 8283/2017 RG, posta in decisione all'udienza collegiale del 20 settembre 2018 e vertente tra Lamezia Europa Spa, in persona del legale rappresentante, elettivamente domiciliata in Roma, via Carlo Mirabello n. 18 presso lo studio dell'avv. Umberto Richiello, domiciliatario del procuratore avv. Giuseppe Pandolfo del Foro di Lamezia Terme che la rappresenta e difende per procura rilasciata su foglio allegato in calce all'atto di citazione per reclamo avverso sentenza del Commissario degli Usi civici della Calabria - Reclamante, e;



Comune di Maida, in persona del Sindaco, elettivamente domiciliato in Roma, via Casilina n. 3 U, int. 26, presso lo studio dell'avv. Alessandro Currado, domiciliatario dei procuratori avvocati Lidia Cervadoro e Paolo Mascaro che lo rappresentano e difendono per procura a margine dell'atto di costituzione in primo grado — Reclamato, e;

Regione Calabria, in persona del Presidente — Contumace — con l'intervento del Sostituto Procuratore Generale della Repubblica, dott. Gustavo De Marinis.

Oggetto: azione di accertamento (negativo) della *qualitas soli*.

Conclusioni delle parti

Per la reclamante Lamezia Europa Spa:

«...1) accogliere il presente reclamo ed, in riforma dell'impugnata sentenza: dichiarare che i fondi ricadenti nel Comune di Lamezia Terme - Sant'Eufemia - riportati in catasto al foglio di mappa 38, particella originaria 3 (ora 28) estesa ha 2.60.25 ed al foglio di mappa 49, particella 3, estesa ha. 9.57.60,94, estesa ha.5.76.00 sono di natura privata e liberi da usi civici a favore del Comune di Maida;

2) condannare, in ogni caso ed in dipendenza dell'accoglimento del presente reclamo, il Comune di Maida e la Regione Calabria... in solido ovvero ognuno per quanto di sua ragione, al pagamento di tutte le spese e competenze di entrambi i gradi del presente giudizio».

Per il Comune di Maida: «Voglia l'eccellentissima Corte d'Appello:

rigettare il reclamo avanzato dalla società Lamezia Europa avverso la sentenza n. 5 del 13 ottobre 2017 del Commissario per gli Usi Civici della Calabria sede Catanzaro perché inammissibile, improcedibile e comunque destituito di fondamento giuridico e fattuale anche in considerazione dell'inapplicabilità dell'art. 53 della legge regionale Calabria n. 34/2010; In conseguenza:

dichiarare che le particelle, attualmente in possesso alla Lamezia Europa, identificate al catasto del Comune di Lamezia Terme sez. C (Sant'Eufemia) Foglio 38, part. 28 (ex 3) di ettari 02.60.25, Foglio 49 part. 3 di ettari 09.57.60, part. 94 di ettari 05.76.00 e part. 317 (ex 106, ex 94) di ettari 06.04.10, così come individuate dal CTU nella perizia depositata in data 8 febbraio 2012 e nella successiva integrazione (con allegazione delle relative visure catastali ed ipotecarie) ricadono nel demanio di uso civico del Comune di Maida e sono quindi da considerarsi abusivamente occupate e ordinarne il rilascio;

in subordine, qualora l'eccellentissima Corte d'appello ritenga applicabile la normativa dettata dall'art. 53 della legge regionale Calabria n. 34/2010, chiede ne sia rilevata l'illegittimità costituzionale per palese violazione degli articoli 3,9, 24, 42, 117 e 118 della Costituzione per i motivi sopra esposti;

in caso di mancato accoglimento delle richieste sopra avanzate ed in ulteriore subordine, accertata la natura demaniale dei suoli identificati al Catasto del Comune di Lamezia Terme sez. C (S. Eufemia) Foglio 38, part. 28 (ex 3) e foglio 49, particelle 3 e 49 originaria (in possesso alla Lamezia Europa) al momento dell'entrata in vigore della norma... in conseguenza dichiarare la nullità insanabile di tutti i contratti sino a tale momento effettuati, non avendo la norma in esame alcuna efficacia sanante rispetto a tali negozi giuridici compiuti su terreni demaniali, con conseguente passaggio dei terreni nel patrimonio disponibile del Comune.

In ogni caso, condannare parte appellante alle spese e competenze difensive del doppio grado di giudizio».

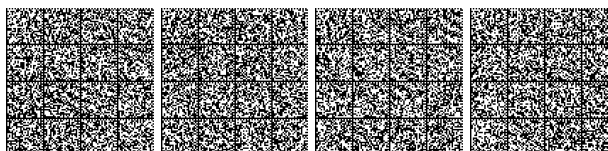
Per il Procuratore Generale: «... conferma della sentenza».

Svolgimento del processo

Con sentenza n. 3/14 del 17 marzo 2014 il Commissario aggiunto per la liquidazione degli Usi civici della Calabria — decidendo nella controversia insorta tra la società Lamezia Europa Spa, la Regione Calabria ed il Comune di Maida — dichiarava, all'esito di CTU e per i fini qui rilevano, che costituivano terre gravate da usi civici ed appartenenti al demanio universale del Comune di Maida i fondi individuati, nell'attualità, al Catasto Terreni del Comune di Lamezia Terme, località Sant'Eufemia, a foglio 38 ed in parte quelli rientranti a f. 49 (capo 3 del dispositivo).

Detta sentenza commissariale era impugnata una prima volta, avanti a questa Corte, dalla Lamezia Europa spa (proprietaria dei terreni in questione, a seguito di una serie di atti traslativi della proprietà) che proponeva atto di reclamo — cui resisteva il Comune di Maida — per sentire dichiarare ed accertare che i fondi sopra menzionati non erano gravati da usi civici.

La Corte di Appello di Roma — con sentenza n. 24/15 del 4 giugno 2015 — riformava in parte la pronuncia commissariale e, per l'effetto, disponeva il rinvio della causa al primo giudice per l'espletamento di ulteriore CTU, al fine di accertare se i terreni sopra indicati e siti nell'agro del Comune di Lamezia Terme (più precisamente la particella n. 3 di f. 38, nonché le particelle n. 3 e n. 94 di f. 49) rientrassero o meno tra le aree di sviluppo industriale di cui all'art. 20, legge regionale Calabria n. 38/2001 (con conseguente cessazione, ai sensi dell'art. 53, legge regionale Calabria n. 34/2010, degli usi civici ivi esistenti, a beneficio del Comune di Maida ed individuati dall'art. 2, comma 1, legge regionale Calabria n. 18/2007) e, comunque, se fossero o no intervenuti in loco legittimi atti di esproprio (considerati equivalenti a provvedimenti di sdemanializzazione) per i fini di cui al citato art. 20.



Riassunto il giudizio in sede commissariale da Lamezia Europa spa, costituitosi il contraddittorio tra le odierne parti e nella contumacia della Regione Calabria, nonché disposte dal Commissario le opportune nuove indagini, il CTU accertava che le particelle in questione rientravano tra le aree di cui all'art. 20, legge regionale Calabria n. 38/2001 e che non era in corso e non era stato eseguito alcun provvedimento di esproprio per pubblica utilità ai sensi dell'art. 20 cit.

Ciò posto, il Commissario per gli Usi civici della Calabria, all'esito dell'istruttoria, con sentenza n. 5/2017 del 27 ottobre 2017 — dopo avere escluso la sussistenza dei presupposti di rilevanza, nella fattispecie, per sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, legge regionale Calabria n. 34/2010 — entrava nel merito della controversia.

Per l'effetto, il primo giudice dichiarava che i fondi riportati al f. di mappa 38, particella 3 ed a f. 49, particelle 3 e 94 del Catasto terreni del Comune di Lamezia Terme e descritti come una «intera striscia di terreno racchiusa tra la litoranea, il mare Tirreno (che si identifica con la striscia del terreno del demanio marittimo) e i fiumi Amato e Turrina» (p. 4 della sentenza commissariale) appartenevano al demanio universale del comune di Maida e, quindi, risultavano gravati da usi civici a favore dello stesso ente territoriale.

Con atto di citazione notificato il 29 novembre 2017 la Lamezia Europa Spa proponeva nuovamente reclamo, innanzi a questa Corte di appello, per impugnare detta sentenza commissariale, insistendo nel chiedere che fosse accertata e dichiarata la natura privata — e, quindi, libera da usi civici, in favore del Comune di Maida — dei terreni in questione di cui essa società era proprietaria.

Si costituiva e resisteva in giudizio il Comune di Maida, rassegnando le conclusioni trascritte in epigrafe, mentre permaneva la contumacia della Regione Calabria.

Interveniva in giudizio il Procuratore Generale il quale, nel parere rilasciato in data 8 giugno 2018, chiedeva la conferma della sentenza impugnata.

All'udienza collegiale del 20 settembre 2018 la causa era assegnata a sentenza, con concessione dei termini ex art. 190 e 352 cpc per il deposito di memorie conclusionali e di replica.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata — come espressamente richiesto, sia pure in subordine, nelle conclusioni del reclamato Comune di Maida (meglio esplicitate a p. 14 e ss. della comparsa di costituzione, nonché a p. 13 e ss. della comparsa conclusionale) — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, legge regionale Calabria n. 43/2010 (peraltro, già prospettata in termini perplessi, anche se poi formalmente non sollevata, dal primo giudice — p. 5 della sentenza impugnata) in relazione agli articoli 3, 9, 42, 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

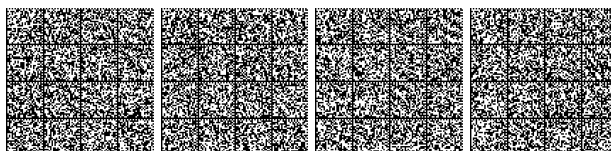
Per la cronistoria della controversia si rinvia, per evidenti ragioni di economia espositiva, alla narrativa sopra riportata, non mancando di segnalare come la Regione Calabria (che ha emanato le norme in questione, applicabili nella fattispecie) sia rimasta contumace in entrambi i gradi di giudizio, nulla deducendo sulla legittimità costituzionale delle normativa regionale in tema di usi civici.

Ciò premesso, giova subito osservare che nella presente causa la società reclamante ha impugnato la sentenza commissariale — che aveva affermato l'esistenza di usi civici sul terreno in questione — invocando l'applicabilità, nella fattispecie, dell'art. 53 legge regionale Calabria cit., per affermare la cessazione degli usi civici nell'area di sua proprietà, come sopra identificata catastalmente, in quanto ricompresa nei piani territoriali di sviluppo industriale, approvati dalla Regione Calabria.

In ogni caso, la Lamezia Europa Spa ha censurato il fatto che lo strumento dell'espropriazione (a disposizione dei consorzi industriali per l'acquisizione delle aree da utilizzare per i loro scopi istituzionali ex art. 20, comma 5, legge regionale Calabria n. 38/2001) fosse stato, a torto, richiamato dal Commissario per motivare la sua decisione nel merito, trattandosi di procedura, quella ablatoria, del tutto estranea alla definizione della presente controversia, incentrata esclusivamente sull'accertamento della *qualitas soli* e, quindi, dell'esistenza o meno, nell'attualità, di usi civici in loco.

Se tali sono le risultanze processuali, è agevole rilevare come il Commissario abbia ritenuto inapplicabile nella fattispecie l'art. 53 legge regionale Calabria n. 34/2010, per dichiarare l'estinzione degli usi civici esistenti in loco, sul presupposto che mancasse l'emanazione di qualsivoglia provvedimento espropriativo iniziato o completato, quasi che si fosse in presenza di un procedimento complesso di necessario collegamento funzionale — da verificare nel merito — tra cessazione degli usi civici e procedura espropriativa.

Sussistono, viceversa, a giudizio della Corte, i requisiti normativi della rilevanza e della non manifesta infondatezza, per sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 legge regionale Calabria n. 34/2010 per le ragioni in fatto ed in diritto che di seguito si espongono.



Prima di ogni altra considerazione è opportuno trascrivere il disposto letterale delle norme interessate, applicabili in tema di usi civici nel presente giudizio.

Art. 53, legge regionale Calabria n. 34/2010: «I diritti di cui al comma 1 dell'art. 2 della legge regionale 21 agosto 2017 n. 18 sono da ritenersi cessati, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della medesima legge quando insistano sulle aree di cui all'art. 20 della legge regionale 24 dicembre 2001 n. 38».

A sua volta l'art. 20, della legge regionale Calabria n. 38/2001, in tema di piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale, stabilisce che i Consorzi, nell'ambito del territorio dei Comuni consorziati e degli eventuali distretti industriali ricadenti nei territori di competenza, svolgano le attività previste dalla normativa ivi richiamata (e che qui si intende integralmente trascritta) «nel quadro della programmazione generale e di 'settore della Regione».

Tanto premesso, In ordine alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale che si intende sollevare, non va sottaciuto che, in base alla normativa regionale di cui trattasi, la Corte dovrebbe limitarsi a prendere atto, come sostenuto dalla società reclamante, dell'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale e conseguentemente dichiarare l'avvenuta estinzione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa.

L'univocità della previsione legislativa non consente, infatti, a giudizio del Collegio, interpretazioni differenti e la sdemanializzazione dei terreni deriverebbe direttamente dalla legge impugnata (che non può essere disapplicata) non essendo necessari né ulteriori atti amministrativi — come invece ritenuto dal Commissario, con riferimento alle procedure ablatorie — né ulteriori accertamenti (CTU) già svolti in istruttoria nel corso della causa, da ritenersi, quindi, del tutto matura per la decisione.

Circa, poi, la non manifesta infondatezza della medesima questione, il Collegio ritiene che solo lo Stato, a norma della legge n. 1766/1927 e del R.D. n. 332/1928, possa decidere di liquidare gli usi civici e ciò in quanto la sottrazione e l'affrancamento di terreni gravati da usi civici possano avvenire solo con la forma e con i limiti previsti dalla legge statale e non per effetto di una legge regionale (come nel caso dell'art. 53, legge regionale Calabria n. 34/2010) che non potrebbe fare acquisire a questi terreni natura automaticamente disponibile, a seguito della mera inserzione in piani territoriali di sviluppo industriale, sempre di matrice normativa regionale.

Al'uopo, non si dimentichi che con il decreto del Presidente della Repubblica n. 11/1972 e con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 sono state trasferite dallo Stato alle Regioni le sole funzioni amministrative connesse alle ipotesi di liquidazione degli usi civici, in materia «agricoltura e foreste», ma non già la potestà di emanare norme unilaterali derogatorie di quelle statali, introducendo nuove ipotesi di cessazione degli usi civici, non previste dalla normativa statale.

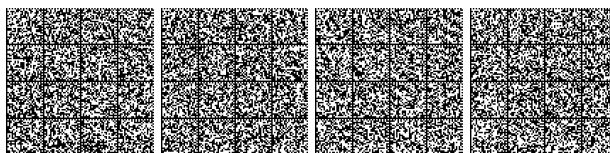
In tale contesto, in conformità a quanto già statuito dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 113/2018 e n. 1178/2018, pronunziate sempre in materia di usi civici, deve essere confermata l'esclusiva competenza statale nella definizione dei casi tassativi di declassificazione demaniale dei beni di uso civico, essendo incostituzionali le norme di legge regionale che prevedano decisioni unilaterali del legislatore regionale, suscettibili di pregiudicare la pianificazione concertata Stato-Regione in materia paesistico-ambientale.

Ad avviso della Corte, l'art. 53, legge regionale Calabria n. 34/2010, quindi, si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) Cost. in quanto il regime dominicale degli usi civici appartiene, alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato, nonché con il principio di ragionevolezza ed eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost., stante l'esigenza di garantire l'interesse superprimario dello Stato-Amministrazione e dello Stato — Comunità nel conservare gli usi civici e l'integrità dello stato dei luoghi (qui trattasi di una striscia di terreno, limitrofa al mare) a fronte di irreversibili trasformazioni industriali del territorio che conseguirebbero alla unilaterale sdemanializzazione dell'area, a beneficio esclusivo dei meri detentori privati di aree civiche.

Ancora: a giudizio della Corte la norma citata (art. 53, legge regionale Calabria n. 34/2010) si pone in contrasto con l'art. 9 Cost., stante il forte collegamento funzionale tra la tutela dell'ambiente e la pianificazione paesaggistica è territoriale, esercitate di concerto da Stato e Regione secondo le indefettibili modalità specificate dalla Corte costituzionale (sentenza n. 210/2014) per assicurare, comunque, un impiego utile e diffuso del bene, a beneficio della collettività locale che ne rimane intestataria e titolare.

La cessazione unilaterale con declassificazione degli usi civici sul terreno in questione, disposta dalla Regione Calabria, collide, quindi, con la regola inderogabile che attribuisce alla collettività locale dei cittadini (nel caso di specie rappresentati dal comune di Maida) il potere di controllare lo stato dei luoghi e di verificare il fatto che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi alla destinazione primigenia dei beni, suscettibile di cambiare solo per nuove finalità pubbliche, ma, ripetesi, pur sempre concertate tra Stato e Regione (qui del tutto mancate).

Alla stregua di quanto sopra esposto, la Corte di Appello ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale, nei termini indicati nel dispositivo della presente ordinanza — anche con riferimento alla violazione dell'art. 42 Cost. ed al venire meno dell'ordinario regime di proprietà e di accessibilità diffusa dei beni gravati *ope legis* da usi civici — in forza della operatività immediata della citata norma della Regione Calabria di cui si eccepisce il contrasto con la Carta costituzionale repubblicana.



Occorre, quindi, disporre la immediata rimessione degli atti processuali alla Corte costituzionale perchè si pronunzi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, legge regionale Calabria n. 34/2010.

La rimessione comporta la sospensione necessaria del presente giudizio, avente ad oggetto, nel merito, l'accertamento della *qualitas soli* del terreno in questione.

P. Q. M.

La Corte di Appello di Roma - Sezione specializzata degli Usi civici, non definitivamente pronunziando, con l'intervento del Procuratore Generale, sul reclamo proposto da Lamezia Europa Spa avverso la sentenza n. 5/17 del Commissario per gli Usi civici della Calabria - Catanzaro, così provvede:

1) letti gli articoli 134 Costituzione e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, legge regionale Calabria n. 34/2010 in relazione agli articoli 3, 9, 42 e 117, comma 2, lettera s) Costituzione;

2) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3) sospende il presente giudizio;

4) dispone, inoltre, che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Cancelleria della Sezione specializzata degli Usi civici di questa Corte di Appello, al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente del Senato della Repubblica ed al sig. Presidente della Camera dei deputati.

5) si comunichi, inoltre, la presente ordinanza alle parti costituite nel presente giudizio ed al Procuratore Generale.

Roma, 31 gennaio 2019

Il Presidente estensore: MAFFEI

19C00183

N. 108

Ordinanza del 3 aprile 2019 del Tribunale di Venezia sul ricorso proposto da S.S. e B.A.

Unione civile - Diritti e doveri riconosciuti alle parti di un'unione civile - Atto di nascita - Possibilità di indicare le generalità dei genitori legittimi, di quelli che rendono la dichiarazione di riconoscimento del figlio nato fuori dal matrimonio e di quelli che hanno espresso con atto pubblico il proprio consenso ad essere nominati - Preclusione della formazione di un atto di nascita in cui vengano indicati come genitori due donne tra loro unite civilmente e che abbiano fatto ricorso (all'estero) alla procreazione medicalmente assistita.

- Legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), art. 1, comma 20; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), art. 29, comma 2.

TRIBUNALE DI VENEZIA

SEZIONE SECONDA CIVILE

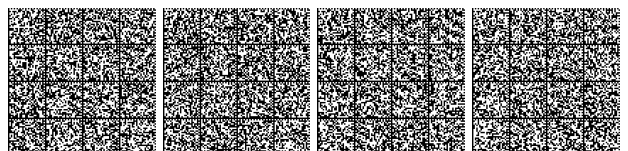
Il Tribunale, composto dai seguenti magistrati:

dott. Roberto Simone, Presidente;

dott.ssa Silvia Barison, giudice relatore;

dott.ssa Silvia Franzoso, giudice;

nel procedimento ex art. 95 decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000 iscritto al n.r.g. 3938/2018 v.g. promosso da S.S. e B.A. ricorrenti con l'intervento del pubblico ministero visto il parere favorevole del pubblico ministero ha pronunciato la seguente



Ordinanza

1. Svolgimento del processo

Le ricorrenti, unitesi civilmente il ..., deducono che precedentemente, con il consenso espresso della sig.ra S., la sig.ra B. si era sottoposta, all'estero, a procreazione medicalmente assistita da donatore esterno, in esito alla quale, in data ..., ella ha dato alla luce, a ..., il piccolo A.; che, nonostante la loro congiunta richiesta di essere indicate entrambe quali genitori nell'atto di nascita del bambino, l'ufficiale di stato civile del Comune di ... lo ha indicato come «nato dall'unione naturale [di B.A., n.d.r.] con un uomo non parente né affine con lei nei gradi che ostano al riconoscimento ai sensi dell'art. 251 del codice civile» e gli ha attribuito il solo cognome della partoriente, senza alcun riferimento alla sig.ra S.

Tanto premesso, ed argomentando, per un verso, l'illegittimità, finanche sul piano dei principi costituzionali, dell'omessa indicazione di quest'ultima quale genitore di A.B. e della mancata attribuzione allo stesso anche del cognome S.; per altro verso, la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 95 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 per la rettificazione di un atto non conforme né alla volontà delle parti, né all'interesse del minore, le ricorrenti hanno chiesto — previa declaratoria dell'illegittimità del rifiuto di rettifica dell'atto di nascita formalizzato dall'ufficiale di stato civile di ... con atto ... — ordinare la predetta rettifica, indicando che A. è nato a seguito di tecniche di procreazione medicalmente assistita da A.B. unita civilmente con S.S. che vi ha prestato espresso consenso e che al nato è attribuito il cognome «B.S.».

Il pubblico ministero ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

2. Le questioni sottoposte al Tribunale

In punto di fatto, emerge *per tabulas* che le ricorrenti — unite civilmente dal ... — si sono rivolte ad una clinica ... ove nel ... la sig.ra B. si è sottoposta, con l'espresso consenso della sig.ra S., a procreazione medicalmente assistita (docc. 1 e 5).

La sig.ra B ha portato a termine la gravidanza ed il ... è nato a ... A. (doc. 4).

In esito al rifiuto dell'ufficiale di stato civile, formalizzato con comunicazione scritta (doc. 10), le ricorrenti — invocando l'art. 95 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, cit. — chiedono a questo Tribunale che nell'atto di nascita di A. sia indicata la genitorialità di entrambe, con attribuzione del doppio cognome: a tal fine, esse rilevano la carenza di potere di accertamento della verità biologica da parte dell'ufficiale di stato civile, tenuto a recepire le dichiarazioni delle istanti ed argomentano sul diritto delle *partner* omosessuali unite civilmente a suggellare la loro scelta di diventare genitori, con indicazione corrispondente nell'atto di nascita.

Il dilemma posto dal ricorso in esame si sostanzia, per un verso, nella possibilità — anche per le coppie di donne omosessuali — di dare alla luce figli che non hanno generato insieme, in quanto naturalmente sterili, ma che insieme hanno voluto, per appagare un desiderio di diventare genitori proprio di molti esseri umani, a prescindere dalle loro inclinazioni sessuali; per altro verso, la possibilità che il nato in Italia da fecondazione eterologa all'estero sia giuridicamente figlio delle donne che l'hanno voluto nella loro unione civile. (1)

La fattispecie s'iscrive tra l'art. 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (2), che regola la filiazione da procreazione medicalmente assistita eterologa disciplinata nei requisiti soggettivi dall'art. 5, legge n. 40, cit. e l'art. 29, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, il quale disciplina il contenuto dell'atto di nascita (3), saldati dall'art. 1, comma 20 della legge 20 maggio 2016, n. 76 sull'estensione alle unioni civili delle disposizioni sul «matrimonio» e riferite ai «coniugi» recate dalle leggi speciali (fatta salva la legge 22 maggio 1983, n. 184) e dalle fonti subordinate (4).

(1) Problemi in larga parte diversi si pongono qualora i partner siano entrambi di sesso maschile ed abbiamo fatto ricorso alla c.d. gestazione per altri.

(2) L'art. 8 della legge n. 40/2004, cit. stabilisce, in particolare, che «i nati a seguito dell'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita hanno lo stato di figli ... riconosciuti della coppia che ha espresso la volontà di ricorrere alle tecniche medesime ai sensi dell'art. 6». L'art. 5 legge 40, cit. sancisce che «Fermo restando quanto stabilito dall'art. 4, comma 1, possono accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi».

(3) L'art. 29, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, cit. stabilisce, per quanto qui rileva, che «Nell'atto di nascita sono indicati ... le generalità, la cittadinanza, la residenza dei genitori e di quelli che hanno espresso con atto pubblico il proprio consenso ad essere nominati...»

(4) L'art. 1, comma 20 legge n. 76/2016, cit. contiene una «clausola di equivalenza» inestensibile oltre i diritti e i doveri che trovano titolo nell'unione civile, posto che la norma recita: «Al solo fine di assicurare l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile tra persone dello stesso sesso, le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole «coniuge», «coniugi» o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica alle norme del codice civile non richiamate espressamente nella presente legge, nonché alle disposizioni di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184. Resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti» (enfasi aggiunta).



Tali norme, negando l'accoglimento delle domande attoree, suscitano insuperabili dubbi di legittimità costituzionale.

2.I La via ermeneutica alla tutela

Ed infatti, sebbene il collegio non ignori la giurisprudenza di merito favorevole ad accordare in via ermeneutica la tutela chiesta in ipotesi identiche alla presente (*cf.* in part. Tribunale Bologna, decreto 6 luglio 2018 e Tribunale Pistoia, decreto 3 luglio 2018), esso non ne condivide né le premesse, in aperto contrasto con il tenore letterale delle norme; né il risultato, sistematicamente incoerente.

In primo luogo, tali le pronunce trascurano l'*incipit* dell'art. 1, comma 20 legge n. 76, cit., che espressamente circoscrive l'applicazione estensiva della normativa speciale riferita al matrimonio e/o contenente le parole coniuge/i o equivalenti «ai soli fini di assicurare... diritti e ... doveri nascenti dall'unione civile» (enfasi aggiunta), ossia quelli che avvengono i *partner*, senza possibilità di alcun riferimento alla prole e/o alla filiazione.

In secondo luogo, l'opzione ermeneutica che superi l'inapplicabilità della tutela della filiazione da procreazione medicalmente assistita eterologa alle unioni civili tra donne contrasta apertamente con la *ratio* sottesa sia all'art. 5 della stessa legge che preclude alle coppie *same sex* di farvi ricorso, sia alla sanzione amministrativa per chi la applichi a persone dello stesso sesso (art. 12 legge n. 40/2004, cit.).

Dovendosi ritenere esclusa la possibilità di accogliere le domande attoree in via di applicazione estensiva della disciplina dell'art. 8 legge 19 febbraio 2004, n. 40, per i limiti letterali e teleologici posti dagli articoli 1, comma 20 legge n. 76/2016 e 29, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, cit., si deve scrutinare la possibilità di ricorrere a tal fine all'interpretazione analogica.

2. I. In particolare, i dubbi sulla possibilità di ...

A) ... una decisione basata sull'analogia *iuris* ...

a) ... con la legge sull'interruzione volontaria gravidanza (legge 22 maggio 1978, n. 194)

Una pur sommaria ricognizione delle regole di diritto interno sulle vicende del rapporto di filiazione non può che muovere dalla disciplina dell'interruzione volontaria di gravidanza, la quale tuttavia, subordinato la liceità della scelta di non proseguire la gestazione (legge n. 194/1978, art. 4) alla sussistenza di un serio pericolo per la salute fisica o psichica della donna, afferma l'assoluta primazia di tale principio senza concessioni alla libertà riproduttiva, peraltro esclusa anche dal riferimento, in apertura della legge (art. 1 legge n. 194/1978, cit.) alla tutela della vita umana sin dal suo inizio.

Per contro, in relazione alla genitorialità omosessuale, rispetto alla quale un'esigenza di tutela della salute non si dà né, in concreto, per il singolo *partner* — quantomeno ove questi sia fertile per età e condizioni di salute — né, già in astratto, per la coppia, la cui sterilità è fisiologica, ogni riferimento analogico a norme primarie attuative dell'art. 32 della Costituzione si rivela improprio.

b) ... con la disciplina dell'adozione dei minori (legge 4 maggio 1983, n. 184)

Una netta soluzione di continuità si avverte anche tra la procreazione medicalmente assistita delle donne omosessuali e la disciplina dell'adozione dei minori: ed invero, mentre questa esprime anche un principio di solidarietà, la prima risponde unicamente al desiderio di mettere al mondo e crescere una progenie.

La disciplina dalla c.d. genitorialità sociale è invero geneticamente connotata da un'aspirazione solidaristica che coesiste con il desiderio degli adottanti di diventare genitori, mentre è assente in chi, come le ricorrenti, voglia avere un figlio proprio.

Non sarebbe pertanto sistematicamente corretto prescrivere gli stessi requisiti dell'aspirante famiglia adottiva per l'accesso delle donne omosessuali unite civilmente alla procreazione medicalmente assistita e, più in generale, invocare per l'una la disciplina positiva dell'altra.

Al contrario, la disciplina della filiazione nelle coppie di donne omosessuali deve muovere dalla consapevolezza che la procreazione medicalmente assistita è praticata in tali ipotesi per appagare un istinto materno, suscettibile di rilevare — finanche sul piano normativo — in sé e per sé, svincolato dalle inclinazioni sessuali, non riferibile alla tutela della salute (anche psichica), né — infine — confuso con vaghe finalità solidaristiche.

B) ...una decisione per principi

La scelta legislativa contraria alla genitorialità omosessuale femminile nitidamente espressa dal combinato disposto degli articoli 1, comma 20 della legge n. 76/2016 e 29, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000 non si presta neppure a temperamenti in via interpretativa, che facciano diretta applicazione dei principi come l'interesse del minore alla bigenitorialità, che nella prospettazione delle ricorrenti e della citata giurisprudenza di merito rappresenta il cardine della tutela, o la salute delle *partner*.



In primo luogo, non lo richiede la struttura delle norme - la cui specificità e assenza di clausole generali scoraggia anzi l'approccio ermeneutico e tende a confinare l'interprete al ruolo di mero esegeta.

Inoltre, il principio della bigenitorialità incide molto limitatamente — e sempre su presupposti rigorosamente disciplinati *ex lege* (5) — sulla fase genetica del rapporto di filiazione o comunque nell'ipotesi della sua costituzione (6), esprimendosi più decisamente su quello funzionale, quando cioè si tratti di valorizzare nell'attuazione del rapporto le prerogative di coloro che per legge abbiano potuto e voluto prenderne le parti (7).

Peraltro, se davanti al giudice l'apprezzamento del concreto interesse del minore potrebbe precedere la costituzione del rapporto di filiazione (come nell'ipotesi disciplinata dall'art. 250, comma codice civile), altrettanto non si verifica innanzi all'ufficiale di stato civile, per il carattere tassativo dell'elenco di coloro che, in base al codice civile od alle leggi speciali, *ex art. 29, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000* possono essere indicati nell'atto di nascita quali genitori, ossia i genitori legittimi, naturali o adottivi, la madre che ha dato il consenso ad essere nominata e chi ha espresso il consenso alla procreazione medicalmente assistita (attualmente, il solo coniuge o convivente della madre che dovendo *ex articoli 6 e 8 della legge n. 40/2004, cit. essere di sesso di verso da lei non può che essere maschio*) (8).

Conclusivamente, neppure l'argomento della tutela della bigenitorialità consente di scardinare l'addentellato normativo degli articoli 1, comma 20 della legge n. 76/2016 e 29, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000 per aprirlo alla genitorialità omosessuale femminile.

A maggior fortuna sembra destinato l'altro principio invocabile per annoverare le coppie di donne unite civilmente tra i soggetti legittimati a fare ricorso alla procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo.

La Corte costituzionale ha infatti da tempo ha riconosciuto il diritto dei *partner* eterosessuali a diventare genitori superando la sterilità, mediante ricorso alla fecondazione da donatore esterno (Corte costituzionale sentenza 162 del 10 giugno 2014).

La pronuncia non si limita tuttavia a valorizzare la «sola» tutela della salute, ma ne proietta la realizzazione in una nuova dimensione, dove il diritto di «essere» genitori riceve una protezione così intensa da riconoscere piena legittimità alle scelte che consentano di «diventarlo» senza giudizi assiologici sulle possibilità offerte a tal fine dal progresso scientifico.

Di qui il dubbio, corroborato anche dalle domande delle odierne ricorrenti, in ordine alla possibilità di riconoscere — anche nell'ordinamento interno ed alla luce dei principi di dignità ed uguaglianza sostanziale, più che di *privacy* e diritto alla felicità — un diritto umano inviolabile ed universale a diventare genitore, a prescindere dal proprio orientamento sessuale, sullo sfondo del superamento culturale, prima ancora che giuridico, della tradizionale «giustificazione» della sessualità con la procreazione e della sua sublimazione nella funzione genitoriale.

Quelle stesse persone a cui recentemente anche nell'ordinamento italiano è stata riconosciuta la possibilità di fondare unioni civili quali formazioni sociali ove si svolge la loro personalità (la legge n. 76/2016 affonda le sue radici nella giurisprudenza di legittimità che fin dai primi anni duemila inquadrava la famiglia omosessuale nell'art. 2 della Costituzione) si vedono, infatti, negare sia la possibilità di accedere in Italia alla procreazione medicalmente assistita (9), sia — come nel nostro caso — di costituire il rapporto parentale col nato da procreazione medicalmente assistita eseguita all'estero su una delle *partner* con l'espresso «consenso» dell'altra, unita civilmente.

Senonché, l'adeguamento ai principi fondamentali, interni ed internazionali, di un sistema di regole che preclude l'esperienza genitoriale alle coppie di donne unite civilmente, con l'ineludibile bilanciamento — in generale ed a priori — degli interessi coinvolti, non può essere lasciato all'approccio casistico di un interprete.

(5) Favorendola per il figlio nell'ipotesi dell'azione di accertamento della paternità naturale imprescrittibile riguardo al figlio e — limitandola — nell'anonimato del donatore esterno alla coppia eterosessuale che acceda alla fecondazione eterologa.

(6) L'ipotesi in cui esso svolge un ruolo attivo di orientamento dell'interprete nella costituzione del rapporto è rappresentata dall'art. 250, comma 4 del codice civile.

(7) La dimensione negoziale della genitorialità non è estranea al nostro ordinamento, come ricorda la disciplina codicistica del riconoscimento/accertamento di paternità e maternità naturale e la stessa facoltà per la partoriente di non essere nominata, prevista nell'ordinamento di stato civile (art. 30, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000); solo apparentemente, dunque, la genitorialità intenzionale rappresenta una novità; tuttavia, mentre nella filiazione naturale il riconoscimento dovrebbe almeno in linea tendenziale saldare natura e diritto, qui sicuramente tale saldatura è impossibile — sostituendosi l'elemento naturale a quello biologico, sempre ontologicamente assente.

(8) Con la conseguenza che anche un ipotetico provvedimento giudiziale di riconoscimento *ex art. 250, comma 4 del codice civile della seconda madre, unita civilmente alla partoriente non potrebbe essere trascritto nell'atto di nascita.*

(9) È il caso affrontato dall'ordinanza con cui il Tribunale di Pordenone, ord. 2 luglio 2018 ha rimesso a codesta Corte il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, legge n. 40/2004.



Le pur pregevoli ed articolate interpretazioni adeguatrici espresse in tempi recenti anche dalla giurisprudenza di legittimità sono infatti limitate sia — strutturalmente — dalle prerogative costituzionali dell'organo da cui promanano, sia — funzionalmente — dalla specificità del caso concreto da cui trae origine anche l'operazione nomofilattica.

Un chiaro esempio in tal senso proviene dalla sentenza n. 19599 del 30 settembre 2016, con la quale la prima sezione civile della Suprema Corte di cassazione — richiamata anche dalle ricorrenti odierne — ha ritenuto trascrivibile in Italia l'atto di nascita formato all'estero e dal quale risulti che il minore è figlio di due madri, escludendone la contrarietà all'ordine pubblico internazionale.

La Suprema Corte ha ricordato dapprima che «il giudice italiano, chiamato a valutare la compatibilità con l'ordine pubblico» dell'atto di nascita straniero, «deve verificare non già se l'atto straniero applichi una disciplina della materia conforme o difforme rispetto ad una o più norme interne (seppure imperative o inderogabili), ma se esso contrasti con le esigenze di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, desumibili dalla Carta costituzionale, dai Trattati fondativi e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo», basando su tale premessa il doveroso bilanciamento tra l'interesse del minore ed i principi, apparentemente di pari rango, desumibili dalla legge n. 40/2004 in tema di procreazione medicalmente assistita, dall'art. 269 del codice civile che associa la maternità al parto e dall'art. 1, comma 20, legge n. 76/2016 che esclude dalla tutela accordata alle coppie omosessuali civilmente unite la realizzazione del diritto alla genitorialità.

Sulla legge n. 40, cit., ribadendo quanto già affermato in tema di portata (e limiti) del giudizio di non contrarietà all'ordine pubblico, la Corte esclude che la relativa disciplina possa rappresentare un utile parametro di valutazione *sub specie* di ordine pubblico, non essendo espressione di valori costituzionali primari di preminente applicazione, anche per l'ampia discrezionalità del legislatore in materia (10).

La Corte affronta anche la questione dell'orientamento sessuale della coppia esprime il progetto genitoriale di cui si chiede il riconoscimento, escludendo che la contrarietà dell'atto di nascita straniero all'ordine pubblico possa desumersi dalla preclusione — per le coppie dello stesso sesso — di accedere e realizzare progetti di genitorialità, che pur restano non riconosciuti né, in ipotesi, riconoscibili dall'ordinamento italiano (11).

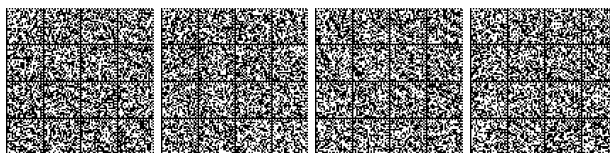
Dunque, la meritevolezza di tutela del vincolo familiare, anche omogenitoriale, fondata sulla «fondamentale e generale libertà delle persone di autodeterminarsi e formare una famiglia, a condizioni non discriminatorie», pur valendo ad affermare la riconoscibilità nel nostro ordinamento di atti di nascita stranieri, non assume a criterio su cui fondare — in positivo — l'esistenza, nell'ordinamento interno, della corrispondente «possibilità giuridica».

In altri termini, altro è considerare l'atto di nascita straniero non contrario ai principi che informano l'ordine pubblico internazionale in materia (genitorialità intenzionale, libero svolgimento della vita affettiva e familiare, bigenitorialità, etc.), così da poter essere trascritto in Italia; altro ritenerne la *Drittwirkung*, vuoi con disapplicazione del diritto interno contrastante, vuoi con interpretazione sistematica o costituzionalmente orientata del diritto interno, idonea ad incidere sulle modalità di formazione e sul contenuto, nel diritto interno, dell'atto di nascita.

3. I. Dubbi di legittimità costituzionale della disciplina applicabile

(10) Ulteriore principio di diritto è, pertanto, il seguente: «l'atto di nascita straniero [...] da cui risulti la nascita di un figlio da due madri [...] non contrasta di per sé con l'ordine pubblico per il fatto che la tecnica procreativa utilizzata non sia riconosciuta in Italia dalla legge n. 40/2004, la quale rappresenta una delle possibili modalità di attuazione del potere regolatorio attribuito al legislatore su una materia, pur eticamente sensibile e di rilevanza costituzionale, sulla quale le scelte legislative non sono costituzionalmente obbligate».

(11) In particolare, il Supremo collegio — ai fini del giudizio di non contrarietà all'ordine pubblico — afferma che «non è possibile sostenere l'esistenza di un principio costituzionale fondamentale [...] idoneo ad impedire l'ingresso in Italia dell'atto di nascita [...] in ragione di una asserita preclusione ontologica per le coppie formate da persone dello stesso sesso (unite da uno stabile legame affettivo) di accogliere, di allevare e anche di generare figli». Tale asserzione è fondata su quattro elementi fondamentali, puntualmente enunciati dalla Corte: a) l'inerenza della scelta di diventare genitori e formare una famiglia alla «fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi», come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 162/14; b) l'indifferenza della cornice giuridica del rapporto tra i genitori — dunque, del matrimonio — rispetto alle vicende relative allo status di figlio (Corte costituzionale, n. 166/98), da cui consegue che «l'elemento di discriminazione rappresentato dalla diversità di sesso tra i genitori — che è tipico dell'istituto matrimoniale — non può giustificare una condizione peggiore per i figli né incidere negativamente sul loro status»; c) il principio, confermato dalla Corte stessa a partire dalla sentenza n. 601/13, secondo cui l'orientamento sessuale di una persona non incide sulla sua idoneità ad assumere la responsabilità genitoriale e, di conseguenza, «l'asserita dannosità» dell'inserimento del figlio «in una famiglia formata da una coppia omosessuale [...] va dimostrata in concreto e non può essere fondata sul mero pregiudizio»; d) la circostanza che, a partire da Cassazione, sez. I civ., n. 12962/16, è consentito il ricorso all'adozione in casi particolari, in coppie omosessuali, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184/1983: ciò conferma «che le coppie omosessuali ben possano adeguatamente accogliere figli e accudirli».



Il combinato disposto dell'art. 1, comma 20, legge n. 76/2016, ove limita «ai soli fini dell'esercizio dei diritti e dell'adempimento dei doveri nascenti dall'unione civile» l'applicabilità alle parti dell'unione civile omosessuale le disposizioni che si riferiscono al matrimonio, ai «coniugi» o termini equivalenti, con l'art. 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, che disciplina il contenuto dell'atto di nascita, non solo contrasta con la giurisprudenza costituzionale che fin dall'inizio degli anni 2000 ha riconosciuto la dignità costituzionale alle unioni omosessuali, quali formazioni sociali ove si svolge la personalità umana (*cf.* e *pluribus* Corte costituzionale sentenza n. 138/2010 e sentenza n. 170/2014); ma rischia anche di ridursi a rigida espressione di positivismo giuridico se scrutinato alla luce dei principi fondamentali a tutela del nato (12).

Al fine di decidere sul ricorso si impone dunque la rimessione alla Corte costituzionale della valutazione in ordine alla legittimità costituzionale *sub* articoli 2, 3, primo e secondo comma, 30 della Costituzione e 117 della Costituzione in relazione alle norme interposte di cui all'art. 24, paragrafo 3, della Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione europea (siglata a Nizza il 7 dicembre 2000), agli articoli 8 e 14 Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848) e 2 della Convenzione di New York sui Diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 (resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 196) dell'art. 1, comma 20, legge n. 76/2016 nella parte in cui limita la tutela ... delle coppie di donne omosessuali unite civilmente ai «soli diritti e ... doveri nascenti dall'unione civile» e dell'art. 29, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000 che limita la possibilità di indicare il solo genitore «legittimo, nonché di quelli che rendono ... o che hanno dato il consenso ad essere nominati» e non anche alle donne tra loro unite civilmente e che abbiano fatto ricorso (all'estero) alla procreazione medicalmente assistita. Da quanto precede è emerso che nel nostro ordinamento l'apertura alla centralità individuale, con riconoscimento e regolamentazione di pluralità di modelli familiari oltre/a prescindere dal matrimonio (unione civile), non trova corrispondenza su quello della filiazione, dove permane una forte tensione tra diritto del minore ad essere educato nella propria famiglia e assiologia delle scelte degli adulti sulla composizione di quella famiglia.

In altri termini, il percorso che ha riconosciuto rilevanti *ex art.* 2 della Costituzione le famiglie omosessuali, quando si tratti di tutelare le scelte «procreate» di quelle formazioni sociali assume una direzione incoerente con le sue stesse premesse.

Tuttavia, come anticipato, la necessaria correzione di rotta non può essere demandata all'interprete, ma spetta al legislatore (o del Giudice delle leggi che ne rappresenta il *continuum* istituzionale), che deve plasmare in regole principi, di per sé anodini — come quello della tutela della vita privata e familiare dell'art. 8 CEDU, senza sconfinamenti nel «diritto alla felicità individuale» di stampo nordamericano (*1st Amendment of the Constitution of the United States of America*), fondamento della *procreative liberty*, ma rimanendo ancorato alla prospettiva dell'art. 3 della Costituzione italiana che mira al «pieno sviluppo della persona umana».

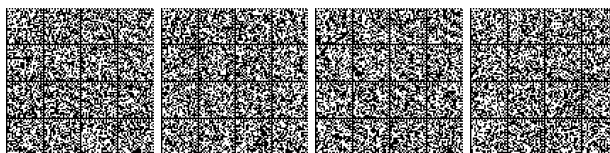
Soltanto il formante legislativo (cui senza dubbio appartiene anche la Corte costituzionale) può, in altri termini, esprimere opzioni di fondo che contemperino i principi costituzionali interni — al cui vertice permane il principio di dignità e libero sviluppo della personalità — con quelli internazionali, individuando equilibri normativi che pur rifuggendo la tirannia dei valori (o, peggio, di un «valore»), tuttavia non scadano a mero compromesso delle possibilità.

§ 3. II. Il riferimento agli articoli 2, 3, 30 e 117 della Costituzione

a) Il contrasto con l'art. 2 della Costituzione.

Ai fini della prospettata valutazione incidentale di legittimità costituzionale va in primo luogo rilevato che l'inapplicabilità delle regole sulla genitorialità intenzionale alle coppie di donne unite civilmente contrasta con l'art. 2 della Costituzione, in quanto non realizza il diritto fondamentale alla genitorialità dell'individuo, sia come soggetto singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

(12) Per contro, una volta rimosso il limite dell'art. 1 comma 20 cit. in rel. art. 29, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000 all'omogenitorialità femminile, non sembrano residuarne altri: non lo è, in particolare, l'art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, che si riferisce ai «genitori» e non usa mai il termine «padre», mentre qui non rileva l'art. 269 del codice civile. In relazione a tale ultima norma va peraltro ricordato che l'ermeneutica costituzionalmente orientata proposta da C. Cass. 19599/2016, cit. ha escluso che debba essere assunto a principio inderogabile di ordine pubblico quello secondo cui, nel nostro ordinamento, madre è colei che partorisce, enunciato all'art. 269 del codice civile. Afferma la Corte, enunciando un principio di diritto, che «la regola secondo cui è madre colei che ha partorito, a norma del terzo comma dell'art. 269 del codice civile, non costituisce un principio fondamentale di rango costituzionale, sicché è riconoscibile in Italia l'atto di nascita straniero dal quale risulti che un bambino, nato da un progetto genitoriale di coppia è figlio di due madri (una che lo ha partorito, e l'altra che ha donato l'ovulo), non essendo opponibile principio di ordine pubblico desumibile dalla suddetta regola» (C. Cass. 19599/2016, cit.).



Diritto alla genitorialità, inteso come aspirazione giuridicamente qualificata a mettere al mondo e crescere dei figli, *a fortiori* avendo costituito un legame di coppia formalizzato, che per la sua almeno tendenziale stabilità si presenta più adatto a crescere la prole. La nozione di formazione sociale (di cui al citato art. 2 della Costituzione) viene, infatti, intesa come «ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico» (*cf.* la sentenza della Corte costituzionale n. 138/2010).

Ed in tale nozione va oggi annoverata anche l'unione tra le ricorrenti, avendo la legge 20 maggio 2016, n. 76, al suo art. 1, espressamente istituito «l'unione civile tra persone dello stesso sesso quale specifica formazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione».

Con siffatta previsione normativa il legislatore italiano ha superato la impostazione tradizionale, che individuava la coppia (fondata su matrimonio o su convivenza di fatto) come formata da soli soggetti di sesso diverso, intraprendendo la strada dell'unificazione delle discipline familiari, sia omosessuali che eterosessuali.

b) La contrarietà all'art. 3, primo e secondo comma della Costituzione

Negare la tutela richiesta dalle odierne ricorrenti contrasta, in secondo luogo, con l'art. 3 della Costituzione, comportando una disparità di trattamento basata sull'orientamento sessuale e sul reddito, laddove privilegia chi dispone dei mezzi economici non solo per concepire, ma anche per far nascere il figlio all'estero e richiedere, con ormai sicuro successo, la trascrizione in Italia dell'atto di nascita straniero.

Risulta, invero, irragionevole e logicamente contraddittoria la mancata inclusione delle coppie formate da persone dello stesso sesso nell'elenco dei soggetti legittimati a giovare delle tecniche di procreazione assistita, contenuta in una legge che, fra le sue finalità, si pone l'obiettivo di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana (requisiti questi ultimi indiscutibili in una coppia omosessuale: *cf.* Corte costituzionale sentenza n. 19599/2016, cit.).

Pertanto, il mancato riconoscimento delle donne omosessuali civilmente unite quali genitori del nato da fecondazione eterologa praticata dall'una con il consenso dell'altra si risolve anche in una violazione del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione che assegna alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine «sociale», qual è lo stigma tradizionalmente subito dagli omosessuali, al pieno sviluppo della loro personalità consentendo — in particolare, alle donne — di realizzare il desiderio di maternità, senza che ciò sia giustificato dalla tutela di interessi di rango almeno pari.

Quanto al nato, il rispetto del principio di uguaglianza impone che egli non sia discriminato dalla legge (art. 3, primo comma della Cost.), e dunque sotto — tutelato sul piano sia morale che materiale, in considerazione delle caratteristiche della relazione tra i genitori, ed in particolare se questa sia omosessuale.

c) La non conformità all'art. 30 della Costituzione

Inoltre, sia per gli adulti che per il nato, l'attuale impossibilità di indicare due madri unite civilmente nell'atto di nascita formato in Italia non rispetta il principio di tutela della filiazione di cui all'art. 30 della Costituzione.

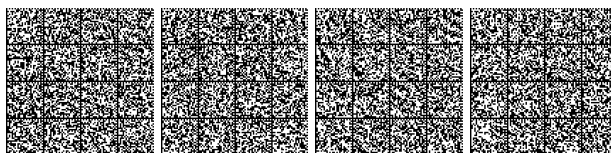
Una concezione progressiva di tale principio indurrebbe, infatti, ad affrancarne la realizzazione dalla tradizionale dimensione naturalistico - fattuale, tutelandola come diritto pretensivo che, ove il progresso scientifico la consenta, non può essere escluso o limitato, se non in funzione di interessi che il legislatore consideri, legittimamente, pari - ordinati.

3. III. Il contrasto con i principi internazionali recepiti *ex art.* 117 della Costituzione

Il riferimento alla tutela costituzionale della filiazione conduce, infine, alla dimensione sovranazionale dei principi, compendiati — in particolare — nel c.d. diritto alla bigenitorialità.

Negare al minore la relazione giuridica con entrambe le madri integra, infatti, anche una violazione dell'art. 24, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (siglata a Nizza il 7 dicembre 2000), degli articoli 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848 (13) e con la Convenzione di New York sui Diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 196.

(13) Il cui art. 8 stabilisce che «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui» ed il successivo art. 14 ribadisce che «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione»



In base a tale complesso di fonti, può considerarsi un principio internazionale definitivamente acquisito, quello per cui il matrimonio non costituisce più il *discrimen* nei rapporti tra genitori e figli, né per gli uni — che hanno visto riconosciuto il diritto non solo a formarsi una famiglia, ma altresì a diventare genitori, anche oltre i limiti imposti dalla natura (sterilità, identità di sesso dei *partner*) e comunque per effetto di una manifestazione di volontà svincolata dal dato biologico; né per gli altri, che debbono godere della medesima tutela indipendentemente dalla forma del legame tra coloro che ne assumo la genitorialità.

La *Grundnorm* in materia è ricavabile da numerose fonti internazionali, tra cui spiccano in primo luogo l'art. 2 della Convenzione di New York sui Diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 resa esecutiva in Italia con legge n. 176/1991 (14) e l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza, 2000).

Quest'ultima, in particolare, stabilisce che «in tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente» e si declina, nello specifico, come diritto del minore «a crescere nella propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione» (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 31/2012; in senso analogo, *cf.* Corte di cassazione, sezione I civ. sentenza n. 19599/2016).

L'acquisto dello *status* di figlio di entrambe le parti dell'unione civile omosessuale tra donne va dunque riguardato come ineludibile presupposto per l'accesso del minore alla massima tutela spettantegli.

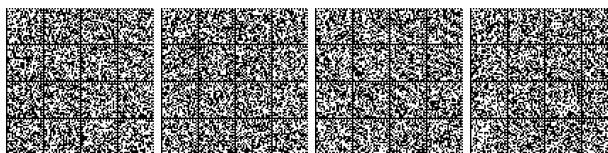
Questo giudice, peraltro, non può disapplicare la norma di diritto nazionale che si ponga in conflitto con le previsioni della CEDU, ma deve, invece, previamente sollevare questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale.

Invero, a questo giudice è preclusa l'applicazione «in via diretta delle norme convenzionali in luogo di quelle nazionali, in tesi con esse non compatibili, atteso che, diversamente dal diritto comunitario, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non crea un ordinamento giuridico sovranazionale ma costituisce un modello di diritto internazionale pattizio, idoneo a vincolare lo Stato, ma improduttivo di effetti diretti nell'ordinamento interno (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007, e successive conformi). Collocazione, questa, delle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che, nel sistema delle fonti, resta immutata anche dopo il richiamo operato dall'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008, n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009» (*cf.*, per tutte, la sentenza della Corte costituzionale n. 96/2015).

I giudici di codesta Corte hanno, infatti, già avuto occasione di chiarire che «dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del parametro di cui all'art. 11 della Costituzione, né, correlativamente, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la predetta Convenzione» (sentenze n. 303 del 2011 e n. 349 del 2007). Ragione per cui «i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile» (sentenze n. 210 del 2013, n. 303 e n. 80 del 2011) e, poiché le fattispecie, oggetto dei giudizi a *quibus*, non sono riconducibili al diritto comunitario, non vi è possibilità per il Tribunale rimettente di disapplicazione della normativa nazionale, peraltro limitata alle ipotesi in cui il diritto comunitario rilevante sia dotato di effetti diretti (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 96/201, cit.).

Ancor più recentemente il giudice delle leggi ha ribadito che, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, «quando una disposizione di diritto interno diverge da norme dell'Unione europea prive di effetti diretti, occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale, riservata alla esclusiva competenza di questa Corte, senza deliberare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo. In tali ipotesi spetta a questa Corte giudicare la legge, sia in riferimento ai parametri europei (con riguardo alle priorità, nei giudizi in via di azione, si veda ad esempio la sentenza n. 197 del 2014, ove si afferma che «la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari (sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010)»» (Corte costituzionale sentenza n. 269 del 14 dicembre 2017).

(14) A mente della quale «1. Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione e a garantirli a ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta e a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza; 2. Gli Stati parti adottano tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari» (enfasi aggiunta).



Di fronte, dunque, a casi di c.d. doppia pregiudizialità, la Corte costituzionale ha ritenuto che, «laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea» (*cf.* la sopra citata sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale).

4. Considerazioni di chiusura

Riassumendo quanto finora esposto, la questione di legittimità appare rilevante nel caso di specie, ponendosi in rapporto di strumentalità rispetto alla concreta definizione della presente controversia, oltre che non manifestamente infondata.

Al fine di decidere sul ricorso si impone, dunque, la rimessione a codesta Corte della valutazione di legittimità costituzionale *sub* articoli 2, 3 primo e secondo comma, 30 e 117 della Costituzione — in rel. ai richiamati principi internazionali — dell'art. 1, comma 20 della legge 76/2016 perché, limitando l'applicabilità delle leggi speciali alle coppie di donne omosessuali unite civilmente ai «soli diritti e ... doveri nascenti dall'unione civile», nel combinato disposto con l'art. 29, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000 preclude loro la possibilità di essere indicate, entrambe, quali genitori nell'atto di nascita quantunque siano unite civilmente ed che abbiano fatto ricorso (all'estero) alla procreazione medicalmente assistita.

Il predetto combinato disposto, infatti, pregiudica i diritti inviolabili della persona, quali sono il diritto alla genitorialità ed il diritto alla procreazione, nell'ambito di una unione civile legalmente riconosciuta dall'ordinamento italiano; discrimina i cittadini per il loro orientamento sessuale ed in considerazione delle condizioni patrimoniali delle coppie; introduce, anche avuto riguardo al panorama della legislazione europea, un irragionevole divieto basato su discriminazioni per mere ragioni legate all'orientamento sessuale dei componenti la coppia.

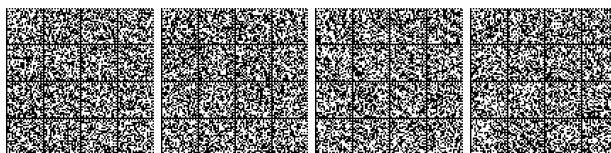
Né appare possibile conferire alle norme sopra riportate un significato assoggettabile ad una interpretazione costituzionalmente orientata o «adeguatrice» propugnata dalla richiamata giurisprudenza di merito. Nonostante, infatti, la «apertura» verso le coppie formate da persone dello stesso sesso dimostrata negli ultimi tempi dal legislatore e dalla giurisprudenza (di merito e di legittimità), l'univoco tenore lessicale delle specifiche norme qui in questione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione esperito dal giudice deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (*cf.*, in tal senso, le sentenze numeri 270 e 315 del 2010 della Corte costituzionale).

Va, altresì, escluso che le norme oggetto di censura possano essere direttamente non applicate da questo giudice, per contrasto con gli articoli 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (c.d. Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali).

In ragione di quanto sopra, al fine di provvedere sulla domanda di rettifica dell'atto di nascita del minore A., nato a ... il ..., con indicazione quale genitore anche di S.S. nt. a ... il ... — oltre ad A.B. nt. a ... il ... — ed aggiunta del cognome S. dopo il cognome B., con ordine all'ufficiale di stato civile di ... a provvedere in conformità ai sensi dell'art. 95 decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, il procedimento va sospeso con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

In esito andrà valutata la richiesta di attribuzione al bambino del cognome di entrambe le ricorrenti, a tutela del diritto del minore all'identità personale nel rispetto del principio di pari dignità dei genitori (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 286/2016), a prescindere dal loro orientamento sessuale (15).

(15) Peraltro la stessa legge n. 76/2016 all'art. 1, comma 19 estende alle unioni civili l'art. 146 in rel. art. 147 del codice civile che legittima l'intervento giudiziale in ipotesi di mancato adempimento parentale dei doveri verso i figli, così come l'art. 1, comma 25 disciplina lo scioglimento dell'unione civile anche in relazione alla presenza di figli. Anche la legge n. 4/2018 sulla tutela degli orfani dei crimini domestici ha confermato questa impostazione, proteggendo i figli indipendentemente dalla forma giuridica del rapporto tra i genitori e dalla fonte, naturale o giuridica (sociale, volontaria, intenzionale) della relazione parentale. Le considerazioni sopra formulate non consentono tuttavia di cogliere un'opzione di fondo unitaria del Legislatore positivo rispetto ai dilemmi bioetici suscitati dall'esigenza di contemperare la libera espressione della personalità e della sessualità di ciascun individuo con il rispetto della dignità umana, ma sono confinati in singoli ambiti di protezione per la patologia funzionale di un rapporto già sorto e non forniscono spunti per la disciplina della sua fase genetica.



P.Q.M

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 20, legge n. 76/2016 nella parte in cui limita la tutela ... delle coppie di donne omosessuali unite civilmente ai «soli diritti e ... doveri nascenti dall'unione civile» e dell'art. 29, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000 - per contrasto con gli articoli 2, 3, primo e secondo comma, 30 e 117 della Costituzione in rel. art. 24, par. 3 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza, 7 dicembre 2000), degli art. 8 e 14 Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 4 novembre 1950), ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848 e con la Convenzione dei diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989) resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 196 — laddove limita la possibilità di indicare il solo genitore «legittimo, nonché di quelli che rendono ... o che hanno dato il consenso ad essere nominati» e non anche alle donne tra loro unite civilmente e che abbiano fatto ricorso (all'estero) a procreazione medicalmente assistita;

Sospende per l'effetto il presente procedimento;

Manda alla cancelleria la notificazione della presente ordinanza alle parti costituite, al Presidente del Consiglio dei ministri e di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e di trasmettere alla Corte costituzionale la presente ordinanza, gli atti del procedimento e la prova delle predette notificazioni e comunicazioni.

Venezia, 1° aprile 2019

Il Presidente: SIMONE

Il Giudice relatore: BARISON

19C00184

N. 109

Ordinanza del 26 aprile 2019 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da F. A.

Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare speciale - Concessione nei confronti della condannata madre di prole affetta da handicap totalmente invalidante - Mancata previsione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-*quinquies*, primo comma.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

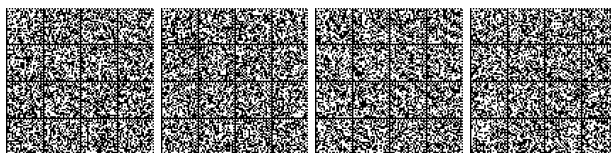
Adriano Iasillo, Presidente;
Domenico Fiordalisi;
Francesco Centofanti, relatore;
Gaetano Di Giuro;
Alessandro Centonze;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da F. A., nata a il detenuta per questa causa avverso l'ordinanza del 25 settembre 2018 del Tribunale di sorveglianza di Reggio Calabria;

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere Francesco Centofanti;

Lette le conclusioni del Pubblico ministero, in persona del sostituto Procuratore generale Stefano Tocci, che ha chiesto dichiararsi inammissibile il ricorso;



Ritenuto in fatto

1. Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale di sorveglianza di Reggio Calabria rigettava l'istanza di detenzione domiciliare «speciale», avanzata, a norma dell'art. 47-*quinquies* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Ord. pen.), da A F, detenuta presso la casa circondariale di Reggio Calabria, in espiatione della pena inflitta con sentenza emessa dalla locale Corte di appello il 30 aprile 2015 e scadente, allo stato, il 13 novembre 2024. La condanna, pronunciata a carico dell'istante, era relativa ai reati di associazione per delinquere di tipo mafioso, estorsione continuata e ricettazione.

Rilevava il Tribunale come alla concessione della misura alternativa non ostasse, in se, la natura dei reati testé menzionati, quantunque parzialmente riconducibili al catalogo di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, Ord. pen., posto che la Corte costituzionale, con sentenza n. 239 del 2014, aveva dichiarato costituzionalmente illegittime - con riferimento alla misura medesima, nonché alla detenzione domiciliare prevista dall'art. 47-*ter*, comma 1, lettere a) e b), Ord. pen. - le relative preclusioni; né si ponesse, sempre ai fini di una tale concessione, questione alcuna di previa espiatione di una quota/parte della pena inflitta, in quanto la successiva sentenza costituzionale n. 76 del 2017 aveva caducato la corrispondente previsione, valevole rispetto alle persone condannate per i reati indicati nel citato art. 4-*bis*.

Piuttosto, rilevava il Tribunale, l'accesso alla misura alternativa era impedito, in radice, dal fatto che la figlia minorenni della condannata, M R P — in funzione della cui cura e assistenza la misura alternativa era stata domandata — fosse nata nel marzo 1994 e avesse così superato, alla data dell'istanza, il decimo anno di età; condizione, quest'ultima, legalmente stabilita per la fruizione del beneficio specificamente invocato.

Ancorché risultasse che la minore fosse persona fisicamente invalida al 100%, in quanto affetta da paralisi cerebrale infantile, di ordine bilaterale, tale da renderla totalmente impossibilitata a deambulare e bisognosa dell'aiuto permanente di un accompagnatore, la relativa circostanza era dal Tribunale reputata ininfluenza sul giudizio da rendere in causa. Ciò in quanto le funzioni intellettive della ragazza erano nondimeno conservate, e si presentavano in linea con l'età anagrafica, sicché ella non poteva essere equiparata, sotto il profilo cognitivo-comportamentale, vale a dire per «età mentale», ad un soggetto inferiore ai dieci anni, limite che costituiva l'insuperabile criterio legatè di riferimento.

2. Ricorre la condannata per cassazione, tramite il difensore di fiducia, avvocato Guido Contestabile, sulla base di unico articolato motivo, con cui si deduce la violazione degli articoli 125 cod. proc. pen. e 47-*quinquies* Ord. pen., nonché il vizio della motivazione.

Secondo la ricorrente, l'ordinanza impugnata avrebbe trascurato di esaminare significative evidenze istruttorie e avrebbe tratto, in ogni caso, conclusioni incompatibili con i dati acquisiti, risolvendosi in un provvedimento illogico e privo di adeguata e razionale giustificazione.

Sotto altro aspetto, la medesima ordinanza avrebbe fatto applicazione di una disposizione che — se interpretata nel senso di escludere la parificazione, ai fini della concedibilità alla madre condannata della detenzione domiciliare «speciale», tra i minori di dieci anni e i soggetti di età superiore totalmente disabili, anche solo dal lato fisico — sarebbe in contrasto con plurimi parametri costituzionali (e, in particolare, con gli articoli 2, 3, 29, primo comma, 30, primo e secondo comma, e 31, secondo comma, della Carta), come nel motivo diffusamente argomentato; ragion per cui la ricorrente domanda a questa Corte, sia pure in prospettazione subordinata, di sollevare incidente di legittimità costituzionale.

3. Nella requisitoria, presentata a norma dell'art. 611 cod. proc. pen., il Procuratore generale presso questa Corte ha concluso per la declaratoria d'invalidità del ricorso.

Considerato in diritto

1. Il ricorso appare, già ad un preliminare apprezzamento, manifestamente infondato nella parte relativa alla censura di mancanza, contraddittorietà ed illogicità della motivazione del provvedimento impugnato, il quale appare viceversa basato su una esaustiva ricognizione della situazione di fatto alla cui stregua l'istanza di misura alternativa deve trovare, nell'odierno procedimento, giuridica definizione.

Facendo puntuale riferimento alle deduzioni di parte, e alla documentazione dalla medesima fornita, nonché avvalendosi degli esiti di apposita perizia, in sede camerale scrupolosamente disposta, il giudice *a quo* ha ineccepibilmente verificato che la figlia della condannata, quattordicenne, non è affetta da alcun handicap di tipo intellettuale, incidente sulla sua capacità di relazionarsi con il mondo esterno, quest'ultima pienamente corrispondente all'età anagrafica; ella è bensì affetta da handicap totale di ordine fisico, a seguito della precoce insorgenza della patologia, non reversibile, in narrativa specificata.



Da tale accertamento, in sé peraltro genericamente (e quindi inammissibilmente) dalla ricorrente confutato, il Tribunale di sorveglianza ha tratto conseguenze in sé perfettamente coerenti con l'interpretazione normativa recepita, vale a dire con l'impossibilità di ricondurre la situazione dianzi descritta (la condizione di madre di soggetto totalmente disabile, per handicap fisico, ma di età superiore ai dieci anni) nel paradigma applicativo dell'istituto giuridico di causa (la detenzione domiciliare «speciale», disciplinata dall'art. 47-*quinquies* Ord. pen.); onde, sul piano motivatorio e logico-fattuale, la assoluta incensurabilità della decisione adottata.

2. Il discorso deve tuttavia ora spostarsi sul piano giuridico.

Deve cioè, anzitutto, verificarsi se sia esatta l'esegesi della disposizione sopra esposta, ovvero se sia corretto affermare che, in base ad essa, la detenzione domiciliare «speciale» non possa essere concessa, ricorrendo le ulteriori condizioni ivi previste, in funzione della cura e della educazione di prole di età superiore a dieci anni, ove essa risulti totalmente handicappata; e risulti tale anche solo dal lato fisico, come è il soggetto minore in relazione a cui la misura alternativa è, in causa, concretamente invocata.

In caso di risposta affermativa, dovrà ulteriormente verificarsi - e il tema è posto dallo stesso ricorso, nel suo ulteriore sviluppo - se tale esegesi presenti profili di possibile frizione con il quadro costituzionale.

3. L'esegesi in discorso riflette, invero, un'adeguata lettura dello stato attuale del diritto positivo.

3.1. Come da questa Corte di recente ricordato (Sez. 1, n. 32331 del 10 luglio 2018, Giugliano) in occasione del promovimento di distinta questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la medesima disposizione di legge - sulla scia, peraltro, degli insegnamenti della stessa Corte costituzionale (sentenze nn. 239 del 2014 e 76 del 2017, citate) - la detenzione domiciliare «speciale» è un istituto, introdotto nell'ordinamento per effetto della legge 8 marzo 2001, n. 40, e poi ulteriormente disciplinato, ed esteso, dalla legge 21 aprile 2011, n. 62, che si inserisce nell'ambito del processo di progressivo ampliamento del presidi a tutela del rapporto tra condannate madri (e, a certe condizioni, detenuti padri) e figli minori.

La *ratio* della disposizione è comune a quella delle forme di detenzione domiciliare, già previste dall'art. 47-*ter*, comma 1, lett. *a*) e *b*), Ord. pen., ossia quella di impedire, ove possibile, il distacco del bambino dalla figura genitoriale, al tempo stesso evitandone l'inserimento in un «contesto punitivo», privo di adeguati stimoli per la sua crescita e del tutto inidoneo alla creazione di un rapporto affettivo fisiologico con la figura stessa.

Il nuovo istituto persegue ulteriormente tale *ratio*, istituendo nuovi presupposti perché l'espiazione della pena al domicilio possa essere attuata. Anche lì dove la pena detentiva ancora da scontare superi il limite del quattro anni, e le misure alternative anzidette non potrebbero essere concesse, le condannate madri di prole di età non superiore a dieci anni - ovvero i condannati padri, se la madre è deceduta, o versa in condizioni tali da renderle assolutamente impossibile provvedere ai figli, e non vi è modo di affidare la prole ad altri - possono essere comunque ammessi ad espiazione la pena «nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli», a condizione che abbiano già espiaato almeno un terzo della pena o almeno quindici anni, nel caso di condanna all'ergastolo (art. 47-*quinquies*, commi 1 e 7). Occorre anche che vi sia «la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli» e che non sussista «un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti». Con la legge 21 aprile 2011, n. 62, è stata peraltro consentita (mediante l'introduzione, nel corpo dell'art. 47-*quinquies*, del comma 1-*bis*, su cui ha inciso, in senso ampliativo, la menzionata sentenza costituzionale n. 76 del 2017) l'espiazione in modalità alternative al regime carcerario, o comunque in modalità protette, altresì della frazione di pena utile alla maturazione della quantità minima necessaria per l'ammissione, a pieno titolo, al regime di detenzione domiciliare «speciale».

3.2. In altro recente arresto (Sez. 1, n. 25164 del 19 dicembre 2017, dep. 2018, Troia, Rv. 273122-01), questa Corte ha opportunamente evidenziato come — in relazione alle preesistenti forme di detenzione domiciliare, previste dall'art. 47-*ter*, comma 1, lett. *a*) e *b*), Ord. pen. — sia intervenuta l'importante sentenza della Corte costituzionale, n. 350 del 2003, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni, nella parte in cui esse non prevedono la concessione della detenzione domiciliare anche nei confronti della madre condannata e, nei casi previsti, del padre condannato, «conviventi con un figlio portatore di handicap totalmente invalidante».

La pronuncia di legittimità teste citata, pur nel contesto di un'interpretazione attenta a cogliere la sostanziale omogeneità sistematica e funzionale delle diverse tipologie di misura alternative sopra considerate, ha incidentalmente rilevato che gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale, così adottata, non erano suscettibili di estendersi alla detenzione domiciliare «speciale», che restava inapplicabile nel caso allora in esame (riguardante parimenti un minore in gravi condizioni di salute psico-fisica) «trattandosi di figlio maggiore degli anni dieci».

3.3. L'assunto deve essere condiviso ed ulteriormente illustrato.



La contraria impostazione, volta ad equiparare, per via interpretativa, in seno all'art. 47-*quinquies* Ord. pen., alla prole di tenera età quella in cui figura un soggetto «debole» in relazione al suo stato di salute, realizzerebbe un'evidente forzatura semantica di una previsione testuale in se chiara e univoca, di cui lo stesso giudice delle leggi prese atto nella sentenza n. 350 del 2003, a fronte dell'identica previsione contenuta nel comma 1 dell'art. 47-*ter* Ord. pen., inducendosi così ad emettere, nei confronti di essa, una decisione di illegittimità costituzionale.

Il fatto che quest'ultima non abbia riguardato (neppure in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87) la disposizione «gemella», già allora vigente, a maggior ragione non autorizza l'interprete a sostituirsi all'organo cui l'ordinamento affida il controllo accentrato di costituzionalità, tenuto conto del principio, ripetutamente affermato dalla giurisprudenza della Consulta (tra le molte, sentenza n. 36 del 2016) per cui l'obbligo di interpretazione conforme «cede il passo all'incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca». L'interpretazione conforme è quindi doverosa e prioritaria, ma appartiene pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche, poste a disposizione del giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale, che hanno carattere dichiarativo. Ove, perciò, sulla base di tali tecniche, non sia possibile trarre dalla disposizione una norma realmente sintonica rispetto al parametro sopra-ordinato, il giudice non può ricorrervi.

3.4. L'impossibilità di un'esegesi «adeguatrice» Si ritrae da circostanze ulteriori, di carattere storico-sistemico.

Dopo la pubblicazione della sentenza n. 350 del 2003 è intervenuta la novellazione integrale, ad opera del Parlamento, del comma 1 dell'art. 47-*ter* Ord. Pen., già inciso dalla pronuncia costituzionale.

In particolare, l'art. 7, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, ha ad esso sostituito due commi, ed esattamente il nuovo comma 1 - che riproduce integralmente il testo della disposizione, come vigente anteriormente alla declaratoria d'illegittimità costituzionale (corrispondente al testo tuttora in vigore, salvo il successivo riferimento alla possibilità di espiare la misura alternativa, per la madre condannata, in case famiglia protette, inserito dalla legge n. 62 del 2011) - e il comma 1.1, teso a restringere l'accesso al beneficio nei confronti dei soggetti condannati cui fosse stata applicata la recidiva prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. (comma in seguito abrogato dal d.l. 1° luglio 2013, n. 78, conv. dalla legge 9 agosto 2013, n. 94).

In tal modo è tornata obiettivamente ad essere applicabile - ad onta dell'art. 136 Cost., se ne sia reso conto, o meno, il legislatore storico - una disposizione che, nel disciplinare in via ordinaria l'accesso alla detenzione domiciliare del condannato che sia genitore di prole di tenera età (misura che costituisce l'archetipo di quella in scrutinio), oblitera la possibilità, già ritenuta costituzionalmente imposta, di estendere il beneficio ai casi in cui la prole sia affetta da handicap totalmente invalidante.

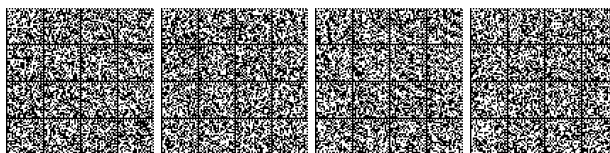
Il medesimo legislatore, in tempi già recenti, ha peraltro avvertito la necessità di rimediare, se è vero che, in sede di attuazione della delega conferita della legge 23 giugno 2017, n. 103, nella parte relativa alle modifiche all'ordinamento penitenziario, era stata originariamente prevista (v. Relazione governativa, illustrativa del primo schema di decreto legislativo, pagg. 36 e 38) la modifica del testo, come sopra ripristinato, dell'art. 47, comma 1, lett. *a*) e *b*), Ord. pen. - oltre che la modifica, nella parte corrispondente, dello stesso art. 47-*quinquies* Ord. pen. - proprio nel senso preteso dalla sentenza costituzionale n. 350 del 2003, ossia mediante l'opportuno «riferimento alla condizione del figlio affetto da disabilità grave, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertata ai sensi dell'art. 4 della medesima legge».

La mancata conferma di tale iniziale intendimento, nella versione definitiva del decreto legislativo delegato (2 ottobre 2018, n. 123), appare dunque frutto di una precisa opzione legislativa, la quale - all'interno di un quadro ordinamentale, ove era stato già caducato il principio regolatore, che avrebbe potuto servire da tramite per l'eventuale interpretazione costituzionalmente orientata - convince conclusivamente del fatto che tale ultima strada non possa essere percorsa.

4. L'esegesi, fatta propria dall'ordinanza in questa sede impugnata, seppure dunque corretta a legislazione vigente, induce tuttavia ad interrogarsi sulla compatibilità di quest'ultima, *in parte qua*, con i principi e i valori della Costituzione.

4.1. I dubbi di costituzionalità sono alimentati proprio dalle argomentazioni contenute nella citata giurisprudenza della Corte deputata al controllo delle leggi.

L'assetto, garantito dalle misure di detenzione domiciliare introdotte dagli articoli 47-*ter*, comma 1, lett. *a*) e *b*), e 47-*quinquies*, Ord. pen., omogenee per funzione, mira a «favorire il pieno sviluppo della personalità del figlio» del soggetto condannato a pena detentiva (Corte cost., n. 350 del 2003). Nell'economia degli istituti assume, infatti, «un rilievo del tutto prioritario l'interesse di un soggetto debole, distinto dal condannato e particolarmente meritevole di protezione, quale quello del minore in tenera età, ad instaurare un rapporto quanto già possibile «normale» con la madre (o, eventualmente, con il padre) in una fase nevralgica del suo sviluppo» (Corte cost., n. 239 del 2014).



Se così è, occorre constatare che il sistema prevede, in proposito, la possibilità di fare ricorso, nei confronti del genitore assoggettato ad espiazione, ad un trattamento sanzionatorio che non interrompa il continuum educativo-assistenziale del medesimo con il figlio, limitandola però all'ipotesi del minore di età inferiore a dieci anni. Non è stata viceversa presa in considerazione — come espressamente sottolinea la sentenza costituzionale n. 350 del 2003 — la condizione del figlio gravemente invalido, rispetto alla quale il riferimento all'età non può assumere un rilievo dirimente, essendo la sua salute psico-fisica suscettibile di essere in pari modo pregiudicata dall'assenza del genitore, detenuto in carcere, «non essendo indifferente per il disabile grave, a qualsiasi età, che le cure e l'assistenza siano prestate da persone diverse dal genitore» medesimo.

4.2. La limitazione in questione sembra dunque contrastare, anzitutto, con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo - già ritenuto della pronuncia costituzionale n. 350 del 2003 - della intrinseca irragionevolezza di un sistema rigidamente legato all'età del minore, in cui, ai fini della concessione della detenzione domiciliare in esame, non si consenta affatto di apprezzare l'esistenza di situazioni omogenee a quella espressamente regolata, in cui si palesi la medesima necessità di assicurare al figlio l'effettiva presenza, e il pregnante sostegno, del genitore, quali sono le situazioni in cui il figlio appaia portatore di un handicap totalmente invalidante.

Al riguardo il Collegio non può che replicare le considerazioni già spese dalla Corte costituzionale, che, nella pronuncia da ultimo citata, ebbe a ritenere irrazionale «il trattamento difforme di situazioni familiari analoghe ed equiparabili fra loro, quali sono quella della madre di un figlio incapace perché minore degli anni dieci, ma con un certo margine di autonomia, almeno sul piano fisico, 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 della madre rispetto ad un bambino di età inferiore agli anni dieci».

Né mancano recenti indici legislativi, emersi in sede di ulteriore aggiornamento del diritto penitenziario, della piena equiparabilità delle situazioni anzidette. La legge 16 aprile 2015, n. 47, incidendo sulla conformazione di un istituto di recente conio, quale quello delle visite al minore infermo da parte del genitore detenuto (art. 21-bis Ord. pen.), ha infatti esteso tale possibilità, tra l'altro, al caso del figlio affetto da handicap grave, ai sensi dell'art. 3, comma 3, legge n. 104 del 1992, in base a quest'ultima ritualmente accertato. Analoga estensione tuttora difetta in seno all'art. 47-*quinquies* Ord. pen., a riprova dell'ingiustificata discriminazione in esso viceversa insita.

4.3. Appaiono verosimilmente violati, altresì, gli articoli 3, secondo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione.

La prima disposizione impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli, anche di ordine sociale, che impediscono il pieno sviluppo della personalità umana. La seconda la impegna a proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.

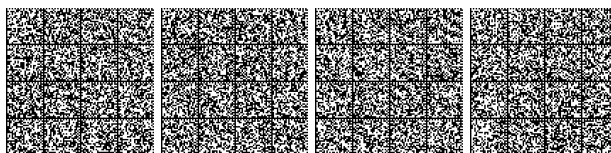
È stato già sottolineato che in tale ultimo senso è esattamente orientata la *ratio* dell'istituto regolato dall'art. 47-*quinquies* Ord. pen., e che la finalità ultima di tale disposizione è la valorizzazione del rapporto genitoriale, a tutela della prole che versi in situazioni di minorità e la cui crescita, in termini di realizzazione umana e sociale, potrebbe, in relazione a ciò, restare altrimenti vulnerata.

In questo contesto, l'indebita compressione delle finalità di protezione dell'istituto medesimo, realizzata tramite l'irragionevole restrizione dei suoi spazi applicativi, in grado di compromettere l'anzidetto valore di promozione della personalità umana, si pone in potenziale contraddizione con il programma costituzionale espresso nelle citate disposizioni (la cui violazione, in effetti, venne parimenti ritenuta nella pronuncia costituzionale n. 350 del 2003).

5. La questione così posta appare sicuramente rilevante nel presente giudizio, con specifico riguardo alla misura alternativa di cui all'art. 47-*quinquies*, comma 1, Ord. pen., relative alla madre condannata, che nel giudizio stesso viene in applicazione.

Dall'accoglimento della questione discenderebbe la necessità di annullare con rinvio la decisione impugnata, perché il Tribunale di sorveglianza - superata la ravvisata preclusione, costituita dall'età della prole - possa, in piena autonomia di apprezzamento, compiere le ulteriori valutazioni, in punto di assenza di pericolosità sociale della richiedente e di adeguatezza genitoriale rispetto alla finalità rieducativa da svolgere, dovute sulla base della costante giurisprudenza di questa Corte (Sez. 1, n. 47092 del 19 luglio 2018, Barbi Cinti, Rv. 274481-01; Sez. 1, n. 25164 del 2017, dep. 2018, Troia, citata; Sez. 1, n. 38731 del 7 marzo 2013, Radouane, Rv. 257111-01).

Ogni diverso esito dell'incidente di costituzionalità sarebbe viceversa ostativo ad una favorevole deliberazione del proposto ricorso per cassazione.



6. Per le ragioni sin qui esposte il Collegio ritiene di sollevare, nei termini precisati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-*quinquies*, comma 1, Ord. pen., nella parte in cui la disposizione non prevede la concessione della detenzione domiciliare «speciale» anche nei confronti della condannata, madre di prole affetta da handicap totalmente invalidante.

Spetterà alla Corte costituzionale valutare, in caso di accoglimento, l'opportunità di estendere, ai sensi dell'art. 27 legge 11 marzo 1953, n. 87, la declaratoria d'illegittimità costituzionale alle analoghe limitazioni — qui tuttavia non «rilevanti» — stabilite per i casi di detenzione domiciliare regolati dagli articoli 47-*ter*, comma 1, lett. *a*) e *b*) (nel testo risultante dalla modifica apportata dall'art. 7, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251), e 47-*quinquies*, comma 7, Ord. pen.

Il processo deve essere per l'effetto sospeso, e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale, come da dispositivo.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, primo e secondo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-quinquies, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede la concessione della detenzione domiciliare speciale anche nei confronti della condannata madre di prole affetta da handicap totalmente invalidante.

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone altresì che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alla ricorrente, al procuratore generale presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso il 27 marzo 2019

Il Presidente: IASILLO

Il Consigliere estensore: CENTOFANTI

19C00185

N. 110

*Ordinanza del 20 settembre 2017 del G.I.P. del Tribunale di Macerata
nel procedimento penale a carico di C. R.*

Processo penale - Procedimento per decreto - Irrogazione di una pena pecuniaria in sostituzione di una pena detentiva - Criteri di ragguaglio.

– Codice di procedura penale, art. 459 [, comma 1-bis].

TRIBUNALE DI MACERATA

Il Tribunale penale di Macerata, ufficio GIP-GUP, nella persona del dott. Giovanni M. Manzoni, premesso che in data 30 agosto 2017 il pubblico ministero chiedeva emettersi decreto penale nei confronti di C.R. per il reato di cui all'art. 186 CdS, con pena di giorni 10 di arresto ed euro 800 di ammenda, ridotta per il rito a giorni cinque di arresto ed euro 400 di ammenda e conversione della pena in complessivi euro 775 di ammenda, con conversione di ogni giorno di arresto in euro 75 di ammenda.

Tanto premesso questo giudice osserva l'art. 459 del codice di procedura penale prevede che:

in caso di emissione di decreto penale, ove venga irrogata una pena pecuniaria, anche in sostituzione di pena detentiva, il valore giornaliero di conversione della pena detentiva in pecuniaria vari tra la somma di euro 75 e il triplo di tale somma (tenuto conto delle condizioni economiche dell'imputato e del nucleo familiare);



il pubblico ministero possa chiedere applicazione della pena diminuita sino alla metà rispetto al minimo edittale.

Ritiene questo giudice che tale previsione possa porsi in contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione.

Se, infatti la Corte costituzionale ha ripetutamente evidenziato la ammissibilità di sconti di pena premiali in relazione alla scelta da parte dell'imputato di riti alternativi (o, per quanto oggi occupa, per la sua non opposizione alla scelta effettuata dal pubblico ministero di procedere con decreto penale e alla emissione di decreto penale da parte del giudice), ritiene questo giudice che il quadro delineato dalla nuova normativa sia inammissibilmente eccentrico rispetto alle ordinarie dinamiche processuali.

L'art. 459, infatti, non solo prevede la possibilità di un elevato sconto di pena (la metà rispetto al limite edittale) ma, altresì, un tasso di conversione della pena detentiva in pecuniaria del tutto anomala rispetto al criterio di cui all'art. 53, legge n. 689/81 - 250 euro *pro die*, moltiplicabili sino a 10 volte in relazione alle condizioni economiche del reo.

La conversione della pena detentiva in pecuniaria non viene, infatti, effettuata secondo un tasso fisso di un giorno 250 euro come prevede l'art. 135 del codice penale o con quella di cui all'art. 53, legge n. 689/81 (un giorno 250-2500 euro), ma con conversione di un giorno di pena detentiva in somma non inferiore a 75 euro e non superiore a 225 euro con parametrizzazione all'interno di tale *range* determinata tenuto conto «della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare» (criterio che riecheggia quello previsto dall'art. 133-*bis* del codice penale - in relazione però al differente caso della determinazione dell'ammontare della multa o dell'ammenda - e richiama chiaramente quello di cui all'art. 53, legge n. 689/81 «per determinare l'ammontare della pena pecuniaria il giudice individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per giorni di pena detentiva. Nella determinazione dell'ammontare di cui al precedente periodo il giudice tiene conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare»).

Alla luce di quanto sopra ritiene questo giudice che la attuale disciplina prevista dall'art. 459 del codice di procedura penale sia sospetta di violare l'art. 3 della Costituzione in quanto, se appare pienamente condivisibile che la sanzione pecuniaria possa essere modulata in relazione alle condizioni economiche del reo; al fine di garantire analogia afflittività della stessa in relazione alla differente situazione patrimoniale dei singoli imputati, tale modulazione non può risentire della scelta del rito in modo da stravolgere totalmente il trattamento sanzionatorio in caso di emissione di decreto penale, con pena del tutto differente rispetto a quella che sarebbe applicabile in caso di rito ordinario .

Si consideri infatti che:

nel caso di emissione di decreto penale di condanna l'importo pecuniario varia entro un *range* edittale base con possibilità di moltiplicarlo per tre (75-225), mentre in tutti i restanti casi di conversione di pena detentiva in pecuniaria l'importo pecuniario è di importo comunque superiore e con possibilità di moltiplicarlo per 10 (250 - 2500 euro), con differenza che non trova origine nella diversa natura dei fatti oggetto di giudizio.

Il pubblico ministero, pertanto, ha la possibilità, con la scelta del rito (rimessa alla sua discrezionalità la scelta se chiedere decreto penale o procedere diversamente), di determinare il tasso di conversione della pena sostanziale finale irroganda, quantomeno sotto il profilo di precludere all'imputato di fruire del particolare favore di cui all'art. 459 del codice di procedura penale non chiedendo la emissione di decreto penale;

nel caso di opposizione a decreto penale la pena pecuniaria che fosse irrogata in caso di condanna in sostituzione di quella detentiva avrebbe tasso di conversione da 250 a 25000 euro *pro die*, con pena che potrebbe essere moltissime volte quella portata dal decreto penale.

Per un soggetto non abiente che abbia commesso un reato con minimo edittale di trenta giorni, se si ipotizza emissione di decreto penale con pena dimezzata rispetto al minimo edittale e con conversione di 75 euro al giorno la pena sarà pari ad euro 1.125 (15 giorni per 75 euro); nel caso di condanna a pena convertita a seguito di dibattimento la pena minima sarebbe di 7.500 euro (30 giorni per 250 euro).

Per un soggetto molto abiente la differenza è ancora più macroscopica. Con un reato minimo edittale di trenta giorni se si ipotizza emissione di decreto penale con pena dimezzata rispetto al minimo edittale e con conversione di 225 euro al giorno la pena minima con decreto penale sarebbe di euro 3.375 (15 giorni per 225 euro); nel caso di condanna a pena convertita a seguito di dibattimento la pena sarebbe di 75.000 euro (30 per 250 per 10)!!

Nel caso di specie la pena irroganda con conversione ai minimi edittali è pari ad euro 775 (5 per 75 più 400) mentre in caso di opposizione condanna dibattimentale con conversione in pena pecuniaria la stessa sarebbe pari a non meno di euro 3.300 (10 per 250 più 800).



Conseguenze che appaiono a questo giudice del tutto incompatibile con il criterio eguaglianza e ragionevolezza, atteso che se ben la scelta di rito premiale o la acquiescenza allo stesso ben possono comportare una significativa riduzione della pena, una tanto macroscopica differenza appare non appare razionalmente correlabile alla mera non opposizione dell'imputato alla pronunzia emessa nei suoi confronti.

Da notare poi che un simile effetto premiale non è previsto per nessun altro rito alternativo, nemmeno per il patteggiamento ove pure l'imputato di fatto rinuncia a difendersi, solo concordando la pena con il pubblico ministero (peraltro con riduzione massima di 1/3, a fronte della possibilità di riduzione fino a 1/2 prevista in caso di decreto penale.)

Non dirimente appare poi la considerazione che il giudice è sempre chiamato ad effettuare un giudizio di congruità della pena emessa in relazione al fatto oggetto del suo decidere. Il giudice, infatti, dovrà valutare la congruità della pena originaria determinata dal pubblico ministero e la compatibilità della conversione della pena detentiva in pecuniaria con le finalità deterrenti e rieducative della pena ma, effettuate positivamente tali valutazioni, il tasso di conversione è prefissato per legge ed appare parametrato alle condizioni economiche del reo, con le conseguenze di cui sopra.

Quanto, poi, alla applicazione delle circostanze attenuanti generiche o alla parametrizzazione della pena all'interno del *range* edittale, si tratta di profili che valgono sia in relazione alla emissione di decreto penale che in relazione al giudizio dibattimentale, talchè non mutano il quadro di totale eterogeneità delle pene possibili in relazione alle due possibilità per come sopra evidenziato.

Appare, poi, del tutto evidente, ad avviso di questo giudice, come non possa ritenersi compatibile con il fine rieducativo previsto dall'art. 27 della Costituzione la irrogazione di una pena pari anche a meno di 1/20 di quella irroganda all'esito di giudizio ordinario (v. esempio sopra 3.375 - 75.000 euro).

La questione appare poi rilevante nel presente giudizio, inerendo la pena irroganda all'imputato ed evidenziato che dagli atti non emergono i presupposti per rigettare la richiesta del pubblico ministero sotto diverso profilo;

P. Q. M.

Letti gli artt. 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Promuove di ufficio, per violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 459 del codice di procedura penale, in relazione all'art. 53, legge n. 689/81, nella parte in cui prevede che il valore giornaliero di conversione della pena detentiva in pecuniaria sia pari ad euro 75 e fino a tre volte tale ammontare tenuto conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che a cura della cancelleria la ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Macerata, 15 settembre 2017

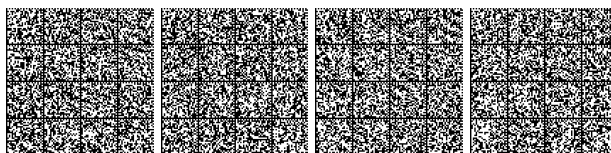
Il Giudice: MANZONI

19C00191

MARCO NASSI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-028) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

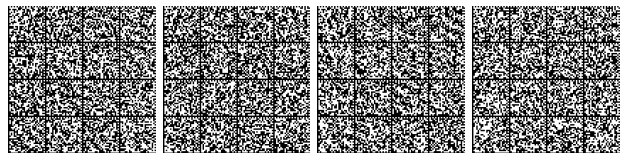
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
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, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

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

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

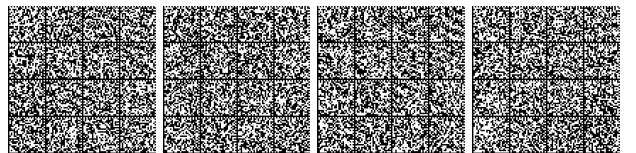
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

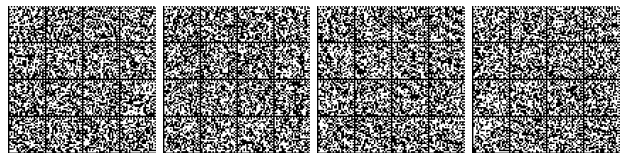
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 6,00

