

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 32

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

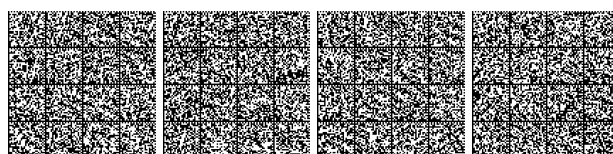
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 agosto 2020

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 172. Sentenza 7 - 29 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Lazio - Guardia giurata ittica volontaria - Rilascio e rinnovo della qualifica anche a chi abbia riportato condanne per reati puniti con la sola pena pecuniaria - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Lazio - Modalità di somministrazione di alimenti e bevande - Possibili restrizioni, disposte dai Comuni, per gravi e urgenti motivi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza - Ricorso del Governo - Successiva abrogazione della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Lazio - Interventi economici regionali in favore dei soggetti interessati dal sovraindebitamento o vittime di estorsione o usura - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Inammissibilità della questione.

— Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, artt. 20, comma 1, lettera g), 32, comma 1, lettera e), e 79.

— Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lettera h).

Pag. 1

N. 173. Sentenza 23 giugno - 29 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Lotta al lavoro sommerso - Sanzione amministrativa pecuniaria - Sopravvenuta esclusione qualora emerga la volontà di non occultare il rapporto - Applicazione retroattiva - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, nonché dei principi della retroattività della *lex mitior* in relazione a sanzioni qualificabili come penali e di proporzionalità della pena, come espressi dalla normativa convenzionale.

— Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 4 [, comma 1], lettera b), sostitutivo del comma 4 dell'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2002, n. 73, in relazione all'art. 36-bis, comma 7 [lettera a)], del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, modificativo del comma 3 dell'art. 3 del citato decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12.

— Costituzione, artt. 1, 2, 3, 32, 81 e 97, primo e secondo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49.

Pag. 7

N. 174. Sentenza 9 - 29 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Reclutamento dei dirigenti - Assunzione, in alternativa ai dirigenti di ruolo, di dirigenti con contratto a tempo determinato in percentuale superiore al limite previsto dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Inammissibilità delle questioni.



Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Trattamento economico e giuridico dei giornalisti in servizio presso gli enti e gli organi provinciali - Richiamo ai contratti di riferimento di categoria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.

Istruzione - Norme della Provincia autonoma di Trento - Scuole dell'infanzia provinciali - Accesso ai posti di lavoro a tempo indeterminato per il personale insegnante - Concorso straordinario 2019 - Requisiti - Eliminazione dell'esame-colloquio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei criteri di selettività dei concorsi pubblici - Cessazione della materia del contendere.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Svolgimento di attività sanitarie - Possibile affidamento di incarichi individuali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5, artt. 7, comma 5, lettera b), 11, 24 e 46, comma 12; legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13, art. 12, comma 1; legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12, art. 12, comma 3.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo. Pag. 14

N. 175. Ordinanza 25 giugno - 29 luglio 2020

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Sanità pubblica - Emergenza epidemiologica COVID-19 - Comportamenti formali posti in essere dalle Regioni Lombardia e Veneto - Conflitto di attribuzione tra enti promosso dal Codacons, in via suppletiva dello Stato - Manifesta inammissibilità del conflitto.

- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lettere d), q) e h), e terzo, e 120. Pag. 29

N. 176. Ordinanza 25 giugno - 29 luglio 2020

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

Legge - Procedimento legislativo - Iter di approvazione della proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari, compresi quelli eletti nella circoscrizione Estero - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso, nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, dal senatore Raffaele Fantetti, eletto nella circoscrizione Estero - Denunciata violazione del diritto alla rappresentanza democratica degli elettori italiani residenti all'estero registrati nell'AIRE - Manifesta inammissibilità del ricorso.

- Proposta di legge costituzionale Atto Camera n. 1585-B
- Costituzione, art. 1. Pag. 34

N. 177. Sentenza 23 giugno - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Principi e finalità - Contrasto a ogni forma di infiltrazione del crimine organizzato - Ricorso del Governo - Denunciata idoneità a violare la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza delle questioni.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Promozione della concertazione per la programmazione e l'attuazione degli interventi - Adozione di un Piano regionale integrato per il rafforzamento e la diffusione della cultura della legalità e della responsabilità - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza delle questioni.



Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Istituzione della “Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo”, con funzione, d’intesa con l’Agenzia dei beni sequestrati e confiscati alla mafia, di una banca dati, accessibile a tutti, dei beni confiscati esistenti sul territorio regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di protezione dei dati personali e di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Istituzione di un “Osservatorio legalità”, con la partecipazione, tra gli altri, di un componente designato dal direttore dell’Ufficio scolastico regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di organizzazione amministrativa - Illegittimità costituzionale.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Istituzione di un “Osservatorio legalità”, con funzioni di contrasto di ogni forma di illegalità e criminalità - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza della questione.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Promozione delle migliori politiche della trasparenza per il contrasto al crimine organizzato e mafioso - Istituzione di un rating di buone prassi degli enti locali con particolare riferimento al riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata e al contrasto al gioco d’azzardo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza delle questioni.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Promozione di una premialità ai progetti sull’ulteriore uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa, anche attraverso intese e accordi con organi dello Stato, enti o associazioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Invalidi vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo, del dovere - Riconoscimento del diritto all’assistenza psicologia e/o psichiatrica, nonché all’esenzione della spesa per ogni prestazione sanitaria fruita presso le strutture del Servizio sanitario nazionale o convenzionate - Violazione dei principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Interventi per la prevenzione e il contrasto dei reati ambientali e degli altri fenomeni di illegalità nel settore sanitario - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza delle questioni.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Promozione di Protocolli di legalità tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza della questione.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Affidamento, mediante protocollo di intesa con l’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità, alle Aziende per la casa e per l’abitare della gestione del patrimonio immobiliare utilizzabile o riconvertibile a uso abitativo - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale.

— Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14, artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 4; 5; 6, commi 1 e 2, lettere *h*) e *k*); 7, comma 2, lettera *b*); 7; 9, commi 1 e 2; 10, commi 1 e 2; 13; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2, e 20, commi 2 e 3.

— Costituzione, artt. 117, commi secondo, lettere *g*), *h*) e *l*), e terzo.

Pag. 37



N. 178. Sentenza 22 - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pesca - Norme della Regione Liguria - Specie ittiche non autoctone - Possibile immissione nelle acque interne di esemplari sterili, con divieto di quelli fecondi - Disposizione in vigore sino al 13 dicembre 2019 - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Pesca - Norme della Regione Liguria - Specie ittiche non autoctone - Possibile immissione nelle acque interne di esemplari sterili, con divieto di quelli fecondi - Disposizione in vigore dal 1° gennaio 2020 - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Calendario venatorio - Esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria - Integrazione di due giornate settimanali nel periodo fra il 1° ottobre e il 30 novembre - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29, artt. 35, commi 1 e 2, e 36; legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s).....

Pag. 58

N. 179. Sentenza 24 giugno - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Casellario giudiziale - Certificato a richiesta dell'interessato (ex certificato generale) - Non menzione della sentenza di condanna per uno dei reati di guida sotto l'influenza dell'alcool dichiarato estinto in seguito al positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, nonché dell'ordinanza di estinzione del medesimo reato - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Processo penale - Casellario giudiziale - Certificato penale a richiesta dell'interessato, nel testo anteriore alla sua abrogazione - Non menzione della sentenza di condanna per uno dei reati di guida sotto l'influenza dell'alcool dichiarato estinto in seguito al positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, nonché dell'ordinanza di estinzione del medesimo reato - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, artt. 24, nella versione antecedente e successiva al decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 122, e 25, nel testo in vigore anteriormente alla sua abrogazione ad opera del medesimo decreto.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.....

Pag. 64

N. 180. Sentenza 9 - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni in materia di polizia mortuaria, attività funebre, gestione dei cimiteri e sepolture - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie dello stato civile e dell'ordinamento civile, nonché della competenza statale concorrente in materia di tutela della salute - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Lombardia 4 marzo 2019, n. 4, art. 1, comma 1, lettera b).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere i) ed l), e terzo.....

Pag. 69

N. 181. Ordinanza 10 giugno - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Porti e aeroporti - Norme della Regione Abruzzo - Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa), gestore dello scalo aeroportuale - Aiuto



al funzionamento dell'aeroporto, sotto forma di sottoscrizione dell'aumento di capitale - Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Abruzzo nei confronti della SAGA Spa - Comunicazione preventiva della misura, suscumbibile nella nozione di aiuto di Stato, alla Commissione europea - Omessa previsione - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, nonché del giudicato costituzionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 136; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 107 e 108.

Pag. 75

N. 182. Ordinanza 8 - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Erogazione dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità - Requisiti - Permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di quelli a tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia, nonché del diritto all'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali enunciati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Connessione inscindibile tra i principi costituzionali evocati e la parità di trattamento tra cittadini di paesi terzi e cittadini degli Stati membri in cui soggiornano, garantita dal diritto dell'Unione europea - Necessità conseguente di interpretare l'art. 34 CDFUE - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 125; decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 74.
- Costituzione, artt. 3, 31 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20, 21, 24, 33 e 34.

Pag. 79

N. 183. Ordinanza 21 - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Inserimento del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nell'elenco dei reati ostativi alla concessione del permesso premio, in assenza di collaborazione con la giustizia - Disciplina transitoria che limiti l'applicabilità della novella ai fatti successivi alla sua entrata in vigore - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione della finalità rieducativa della pena e del principio, anche convenzionale, di irretroattività della legge penale sfavorevole - Sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

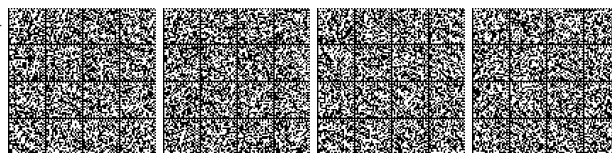
- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 27, primo e terzo comma, 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

Pag. 86

N. 184. Ordinanza 22 - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'ordine di esecuzione - Esclusione nei confronti delle persone condannate per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, come previsto dalle modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 introdotte dalla legge c.d. "spazzacorrotti" - Disciplina transitoria per i fatti commessi precedentemente alla entrata in vigore della novella - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio della individualizzazione della pena e della sua finalità rieducativa, nonché del divieto, anche convenzionale, di retroattività delle misure che modificano in peius la pena inflitta - Sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.



Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione nell'elenco dei reati ostativi alla concessione della sospensione dell'ordine di esecuzione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*), come integrato dall'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3, in relazione agli artt. 314, primo comma, 318 e 319-*quater*, primo comma, del codice penale.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 27, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

Pag. 90

N. 185. Ordinanza 22 - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare o differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19 - Obbligo, per il magistrato o il tribunale di sorveglianza che ha emesso il provvedimento, di valutare la permanenza di tali motivi entro quindici giorni dalla sua adozione e, successivamente, a cadenza mensile - Denunciata disparità di trattamento, violazione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Sopravvenuta modifica della normativa censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma.

Pag. 97

N. 186. Sentenza 9 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Richiedenti protezione internazionale - Domanda di iscrizione anagrafica - Requisiti - Previsione, introdotta con decreto-legge, che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione - Irrazionalità e irragionevole disparità di trattamento con conseguente violazione della pari dignità sociale - Illegittimità costituzionale.

Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica - Preclusione generale dell'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo - Illegittimità costituzionale consequenziale in parte qua.

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, art. 4, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 77, secondo comma, e 117, primo comma; Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 2, paragrafo 1; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 26.

Pag. 102

N. 187. Sentenza 22 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque e acquedotti - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Organizzazione e tariffe del servizio idrico integrato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente - Non fondatezza delle questioni.



Consorzi - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Piano di riordino fondiario - Devoluzione ai consorzi di miglioramento fondiario, qualora nell'area interessata dal piano risultino beni intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 5, art. 5, commi 2, 4, 5, 6 e 9, sostitutivo dell'art. 5 della legge della Regione Valle d'Aosta 8 settembre 1999, n. 27, art. 12.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e), l) e s); statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2.....

Pag. 122

N. 188. Sentenza 9 giugno - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Addetti al servizio pubblico di trasporto in regime di concessione - Sanzioni disciplinari - Istituto della retrocessione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei diritti inviolabili dell'uomo, del diritto al lavoro, del dovere di promuovere la formazione professionale dei lavoratori, nonché del diritto del lavoratore a una retribuzione adeguata - Inammissibilità delle questioni.

Lavoro e occupazione - Addetti al servizio pubblico di trasporto in regime di concessione - Sanzioni disciplinari - Istituto della retrocessione in sostituzione della destituzione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei diritti inviolabili dell'uomo, del diritto al lavoro, del dovere di promuovere la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori, nonché violazione del diritto del lavoratore a una retribuzione adeguata - Non fondatezza delle questioni.

- Regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, Allegato A, artt. 37, primo comma, numero 5), in relazione all'art. 44, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma, e 55, secondo comma.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 4, 35 e 36.

Pag. 129

N. 189. Sentenza 6 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Norme della Provincia autonoma di Trento - Dipendenti, amministratori e incaricati per la difesa provinciali - Rimborso delle spese legali sostenute in relazione a fatti o cause di servizio - Estensione, con norma di interpretazione autentica, anche alle spese afferenti alle fasi preliminari dei giudizi e nei casi di archiviazione - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, giurisdizione e norme processuali e giustizia amministrativa, dei principi in materia di equilibri di bilancio e buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, nonché interferenza con la giurisdizione contabile - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12, art. 92; legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3, art. 18.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma.

Pag. 140

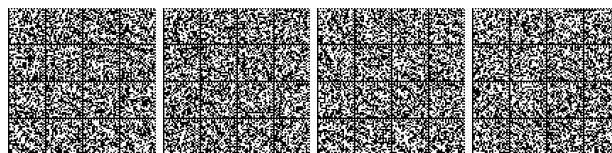
N. 190. Sentenza 9 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Rapina impropria - Trattamento sanzionatorio - Equiparazione a quello della rapina propria - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di offensività e di proporzionalità della pena - Non fondatezza delle questioni - Invito al legislatore a considerare la pressione punitiva relativa ai delitti contro il patrimonio.

- Codice penale, art. 628, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49.

Pag. 149



N. 191. Sentenza 14 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta - Custodia cautelare in carcere - Presunzione assoluta di adeguatezza in relazione a specifici delitti (nella specie: associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico) - Possibilità di applicare misure meno afflittive, in relazione a elementi specifici del caso concreto - Omessa previsione - Denunciata ingiustificata parificazione ai delitti di mafia, violazione dei principi in materia di libertà personale e di funzione della pena - Non fondatezza delle questioni.

– Codice di procedura penale, art. 275, comma 3.

– Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma. Pag. 160

N. 192. Sentenza 14 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento di oblazione - Diversa definizione giuridica del fatto rispetto all'originaria imputazione emersa nel corso del dibattimento, su iniziativa del giudice e in mancanza di una modifica formale dell'imputazione da parte del pubblico ministero - Rimessione in termini - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa - Non fondatezza della questione.

– Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, art. 141, comma 4-bis, aggiunto dall'art. 53, comma 1, lettera c), della legge 16 dicembre 1999, n. 479, in relazione all'art. 162-bis del codice penale.

– Costituzione, art. 24, secondo comma. Pag. 170

N. 193. Sentenza 21 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nell'elenco dei reati ostativi alla sospensione dell'esecuzione della pena - Disciplina transitoria - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di legalità e del principio di affidamento con riguardo alle modalità di esecuzione della pena, alla luce della giurisprudenza della Corte EDU - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

– Decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43, art. 3-bis, comma 1.

– Costituzione, artt. 25, comma 2, e 117, comma 1; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7. Pag. 180

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 55. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° luglio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Regione Campania - Strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) - Previsione che il SIAD costituisca uno strumento integrato della pianificazione urbanistica con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio ai fini commerciali e di fissazione dei criteri per l'esercizio delle attività commerciali - Assegnazione della finalità di salvaguardia dei valori artistici, culturali, storici ed ambientali locali - Previsione che il SIAD fissi i fattori di valutazione connessi, tra l'altro, alla tutela dei beni culturali e disponga vincoli agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici di valore storico, archeologico, artistico e ambientale, nei limiti necessari alle esigenze di tutela.



Commercio - Norme della Regione Campania - Interventi comunali per la valorizzazione del centro storico - Previsione che il SIAD possa preservare, rilanciare e potenziare la funzione tipica del commercio nel centro storico - Esercizi di vicinato del centro storico - Previsione della superficie di vendita massima nel rispetto degli imperativi motivi di interesse generale - Istituzione del protocollo di arredo urbano.

Commercio - Norme della Regione Campania - Grandi strutture di vendita - Condizioni per il rilascio dell'autorizzazione - Osservanza delle disposizioni in materia urbanistica, di quelle fissate dal SIAD e dalla normativa regionale di riferimento - Rispetto dei requisiti comunali e regionali di compatibilità territoriale dell'insediamento - Ammissione della rilocalizzazione nell'intero territorio regionale in conformità con le scelte di localizzazione per le grandi strutture previste nel SIAD del Comune di insediamento - Subordinazione all'autorizzazione comunale, previa valutazione da parte della competente Conferenza dei servizi esclusivamente dell'impatto sull'ambiente.

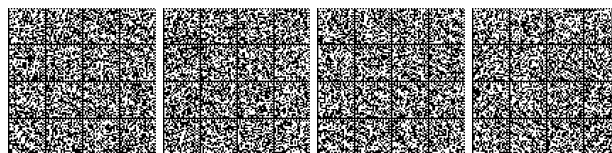
Commercio - Norme della Regione Campania - Modalità di esercizio dell'attività - Condizioni e modalità stabilite dal Comune per l'esercizio del commercio su aree pubbliche - Individuazione delle zone aventi valore archeologico, storico, artistico ed ambientale nelle quali l'esercizio del commercio su aree pubbliche è vietato o sottoposto a particolari restrizioni.

Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Campania - Nuove concessioni - Installazione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali - Rilascio condizionato, tra l'altro, alla verifica della conformità alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Commissario regionale - Nomina nei casi di inefficienza o irregolarità del mercato, affinché rimuova le irregolarità o ne riduca efficienza.

- Legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11), artt. 19, commi 2, 3, 4, lettera *b*), e 6; 20, commi 1, 2 e 3; 28, commi 7, lettere *a*) e *b*), e 10; 61, commi 1 e 2; 83; e 130, comma 1.....

Pag. 187





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 172

Sentenza 7 - 29 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Lazio - Guardia giurata ittica volontaria - Rilascio e rinnovo della qualifica anche a chi abbia riportato condanne per reati puniti con la sola pena pecuniaria - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Lazio - Modalità di somministrazione di alimenti e bevande - Possibili restrizioni, disposte dai Comuni, per gravi e urgenti motivi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza - Ricorso del Governo - Successiva abrogazione della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Lazio - Interventi economici regionali in favore dei soggetti interessati dal sovraindebitamento o vittime di estorsione o usura - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, artt. 20, comma 1, lettera g), 32, comma 1, lettera e), e 79.
- Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lettera h).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 20, comma 1, lettera g), 32, comma 1, lettera e), e 79 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24-28 dicembre 2018, depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018, iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nella udienza pubblica del 7 luglio 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rodolfo Murra per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2018, ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 20, comma 1, lettera g), 32, comma 1, lettera e), e 79 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), per violazione complessivamente degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.

1.1.- L'art. 20, comma 1, lettera g), della legge regionale impugnata aggiunge il comma 3-*bis* all'art. 42 della legge della Regione Lazio 7 dicembre 1990, n. 87 (Norme per la tutela del patrimonio ittico e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne del Lazio), il quale prevede che il rilascio e il rinnovo della qualifica di guardia giurata ittica volontaria possono essere riconosciuti a coloro che abbiano riportato condanne per «reati puniti con la sola pena pecuniaria».

A detta del ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in materia di ordine pubblico e sicurezza. Infatti, l'art. 31 del regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla pesca) dispone che gli agenti giurati addetti alla sorveglianza sulla pesca nelle acque interne devono possedere i requisiti previsti dall'art. 138 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante «Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza» (da ora: TULPS) per le guardie particolari giurate. Nonostante quest'ultima norma prescrivere, tra gli altri, il requisito del «non avere riportato condanna per delitto», la disposizione gravata, nel consentire il rilascio o il rinnovo della qualifica di guardia giurata anche a chi ha riportato condanna a una pena pecuniaria, senza operare alcuna distinzione tra multa e ammenda, includerebbe anche chi sia stato condannato per un delitto.

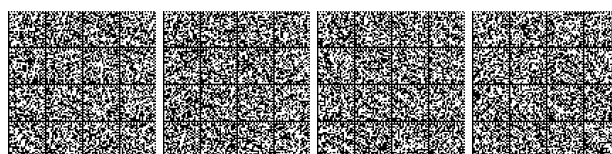
1.2.- L'art. 32, comma 1, lettera e), della medesima legge regionale gravata, che sostituisce l'art. 17 della legge della Regione Lazio 29 novembre 2006, n. 21, recante «Disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Modifiche alla L.R. 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e alla L.R. 18 novembre 1999, n. 33 (Disciplina relativa al settore del commercio) e successive modifiche», attribuisce al Comune la competenza a stabilire limiti e condizioni agli orari di apertura e chiusura dei pubblici esercizi «per gravi e urgenti motivi relativi all'ordine pubblico, alla sicurezza [...]».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri esso violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in quanto l'art. 50, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (da ora: TUEL), come modificato con decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, pur consentendo al sindaco di intervenire (con ordinanza contingibile e urgente) in materia di orari di vendita, riconoscerebbe tale facoltà esclusivamente per i casi di «urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti», e non già per ragioni di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, riservata alle autorità di pubblica sicurezza.

1.3.- L'art. 79 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, sostituisce il comma 1 dell'art. 23 della legge della Regione Lazio 3 novembre 2015, n. 14 (Interventi regionali in favore dei soggetti interessati dal sovraindebitamento o vittime di usura o di estorsione) e dispone l'estensione a favore delle vittime di estorsione di interventi regionali previsti per le vittime di usura.

A parere del ricorrente esso si porrebbe in contrasto con la normativa statale di cui alla legge 7 marzo 1996, n. 108 (Disposizioni in materia di usura) - che prevede, all'art. 14, comma 2, la concessione in favore delle vittime del reato di usura di un mutuo senza interessi da restituire in rate decennali - e alla legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura), la quale, all'art. 1, stabilisce che «[a]i soggetti danneggiati da attività estorsive è elargita una somma di denaro a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito, nei limiti e alle condizioni stabiliti dalla presente legge». In particolare, poi, l'art. 12, al comma 1-*bis*, della legge n. 44 del 1999 (aggiunto dall'art. 1 del decreto-legge 13 settembre 1999, n. 317, recante «Disposizioni urgenti a tutela delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura», convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 1999, n. 414), dispone la non cumulabilità con precedenti risarcimenti o rimborsi a qualunque titolo da parte di altre amministrazioni pubbliche e il successivo art. 16, al comma 2-*bis* (ugualmente aggiunto dall'art. 1 del d.l. n. 317 del 1999), stabilisce la revoca totale o parziale dell'elargizione al sopravvenire di tale risarcimento o rimborso ovvero di un rimborso assicurativo.

Nonostante tali norme statali siano dirette a scongiurare ogni possibile sovrapposizione rispetto ad analoghi benefici eventualmente previsti dalle legislazioni regionali, la disposizione gravata, «nel prevedere, genericamente, un distinto intervento regionale per il contrasto all'estorsione ed all'usura», creerebbe una duplicazione di benefici a ristoro del medesimo evento dannoso e violerebbe pertanto il principio del buon andamento dell'azione amministrativa della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nonché l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. in materia di ordine pubblico e sicurezza.



2.- Si è costituita la Regione Lazio, eccependo l'infondatezza delle tre questioni in esame e l'inammissibilità dell'ultima.

2.1.- Quanto alla prima, la resistente deduce che la disposizione impugnata, nel contemplare la possibilità di rilascio e di rinnovo della qualifica di guardia giurata ittica volontaria a coloro che abbiano riportato condanne per reati puniti con la sola pena pecuniaria, non intenderebbe derogare ai requisiti prescritti dall'art. 138 del TULPS, in quanto essa, nel suo *incipit*, fa espressamente salvo il rispetto di quanto previsto da quest'ultima norma, ivi compreso, dunque, il divieto di rilascio o rinnovo della predetta qualifica a coloro che hanno riportato condanne per delitto.

A parere della Regione, dunque, la gravata disposizione troverebbe applicazione nei limiti di quanto previsto dal richiamato art. 138, dovendosi intendere, pertanto, esclusi dal riferimento ai «reati puniti con la sola pena pecuniaria» quelli sanzionati con la multa. Secondo una interpretazione costituzionalmente orientata, cioè, la norma regionale troverebbe applicazione per i soli casi di condanna al pagamento di un'ammenda, sanzione prevista per le contravvenzioni, e non anche per le multe, comminate per i delitti.

2.2.- Anche la seconda questione non sarebbe fondata, in quanto la norma gravata, nel disciplinare i casi in cui il Comune può prevedere limiti e condizioni agli orari dei pubblici esercizi, non intenderebbe invadere prerogative proprie dell'autorità di pubblica sicurezza relative alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, ma, anzi, terrebbe conto delle norme dettate dal legislatore statale nel TUEL, ed in particolare dall'art. 50, che, ai commi 5 e 7-bis, prevede le fattispecie in cui il sindaco può limitare gli orari degli esercizi commerciali con ordinanze contingibili e urgenti, e dall'art. 54, che attribuisce al sindaco competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica.

La resistente segnala inoltre che, ai fini dell'interpretazione del predetto art. 50, occorrerebbe tenere in considerazione la definizione di «sicurezza urbana» contenuta nell'art. 4 del d.l. n. 14 del 2017, la quale fa riferimento al «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree e dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni».

Del resto, dato che l'ambito di applicazione della norma sarebbe limitato ai soli casi emergenziali (cioè in presenza di «gravi e urgenti motivi»), esso riguarderebbe solo il potere dei sindaci di emanare ordinanze contingibili e urgenti, restando quindi escluso quello di regolare in via ordinaria gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, come avrebbe sostenuto anche questa Corte, pronunciandosi, su questione analoga relativa agli interventi di emergenza, con sentenza n. 196 del 2009.

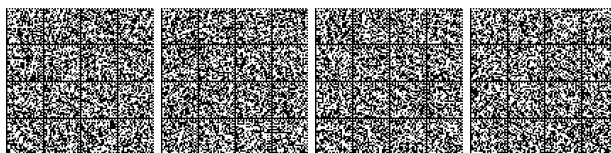
2.3.- Quanto alla terza questione, la resistente ne sostiene, innanzitutto, l'inammissibilità per la mancata contestuale impugnazione dell'art. 78 della medesima legge reg. Lazio n. 7 del 2018. Infatti, il gravato art. 79 ha un contenuto prettamente finanziario, limitandosi a modificare l'art. 23 della legge reg. Lazio n. 14 del 2015 (rubricato «Disposizioni finanziarie»), mentre è il precedente art. 78 che dispone l'estensione alle vittime dell'estorsione dei benefici che la legge reg. Lazio n. 14 del 2015 accordava, prima della novella, alle vittime di usura.

La questione sarebbe comunque infondata, in quanto il timore della «duplicazione di benefici a ristoro del medesimo evento dannoso» risulterebbe scongiurato dalla previsione della comunicazione all'ufficio del Governo competente in materia di iniziative antiracket e antiusura degli indennizzi concessi ai sensi dell'art. 6 della legge reg. Lazio n. 14 del 2015 a favore dei soggetti che abbiano subito l'interruzione o la compromissione della propria attività lavorativa. La finalità di tale comunicazione sarebbe proprio quella di evitare che si possano sommare due diversi indennizzi per la medesima causale.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri in data 29 ottobre 2019 ha depositato memoria, nella quale, però, non sono trattate le disposizioni in esame, ma altri articoli della stessa legge regionale n. 7 del 2018 impugnati con il medesimo ricorso n. 87 del 2019.

4.- In data 13 maggio 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, rappresentando che l'art. 107, comma 1, lettera ll), della legge della Regione Lazio 6 novembre 2019, n. 22 (Testo Unico del Commercio) ha abrogato l'impugnato art. 32 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 e rinunciando, quindi, alla propria impugnazione limitatamente a tale disposizione.

5.- In data 4 giugno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato nuova memoria, chiedendo dichiararsi la cessazione della materia del contendere quanto all'impugnazione dell'art. 32 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018. Con riferimento agli altri articoli impugnati, viene reputata non convincente la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 20 della legge regionale n. 7 del 2018, proposta dalla Regione Lazio nella propria tesi difensiva, in quanto il richiamo in esso contenuto all'art. 138, comma 1, TULPS non sarebbe sufficiente a escludere che l'incarico di guardia



giurata ittica volontaria possa essere attribuito anche a soggetti condannati per delitti. Quanto, poi, al successivo art. 79, viene ricordato che gli artt. 12, comma 1-*bis*, e 16, comma 2-*bis*, del d.l. n. 317 del 1999, convertito con legge n. 414 del 1999, sono diretti a scongiurare ogni possibile sovrapposizione dei benefici previsti dalla medesima legge statale rispetto ad analoghi benefici eventualmente previsti da leggi regionali, disponendo rispettivamente la mancata ammissione e la revoca dell'elargizione nelle ipotesi in cui lo stesso danno sia oggetto di risarcimento o rimborso a qualunque titolo da parte di amministrazioni pubbliche. Non sarebbe quindi consentito alla legislazione regionale - prosegue l'Avvocatura - la previsione di elargizioni di ulteriori benefici economici in aggiunta a quanto disposto dalla normativa statale, la quale, appunto, fisserebbe un limite del beneficio medesimo. Pertanto la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., oltre che con l'art. 97 Cost. proprio a causa della duplicazione di benefici a ristoro del medesimo danno.

Con specifico riferimento all'eccezione di inammissibilità della Regione Lazio per la mancata contestuale impugnazione dell'art. 78 della medesima legge reg. Lazio n. 7 del 2018, infine, viene affermata la sua infondatezza in quanto oggetto di contestazione è proprio (e solo) il successivo art. 79. Ed infatti, non sono censurati gli interventi in favore delle vittime dell'estorsione previsti dalle norme regionali, rientrando, nella competenza della Regione, la realizzazione di interventi di sostegno di tale natura; è, «invece, oggetto di contestazione lo stanziamento di fondi in favore delle vittime di usura ed estorsione che si aggiungono alle provvidenze economiche previste dalla normativa statale, determinando quella “duplicazione” lesiva dell'art. 117, comma 2, lett. *h*), della Costituzione in materia di ordine pubblico e sicurezza». L'art. 79, dunque, prosegue il ricorrente, è «la norma correttamente censurata, perché recante la disposizione lesiva delle norme interposte, mentre la parificazione, ad altri effetti, delle vittime dell'usura alle vittime dell'estorsione non viola ex se precetti costituzionali». Viene in chiusura segnalato che la previsione dell'obbligo di comunicazione all'Ufficio di Governo competente non sarebbe idoneo a evitare la temuta duplicazione dei benefici, non essendo finalizzato alla revoca o preclusione di altre elargizioni.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale) e, tra queste, degli artt. 20, comma 1, lettera *g*), 32, comma 1, lettera *e*), e 79, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione.

2.- L'art. 20, comma 1, lettera *g*), della legge regionale impugnata, aggiungendo il comma 3-*bis* all'art. 42 della legge della Regione Lazio 7 dicembre 1990, n. 87 (Norme per la tutela del patrimonio ittico e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne del Lazio), prevede che il rilascio e il rinnovo della qualifica di guardia giurata ittica volontaria può essere riconosciuto a coloro che abbiano riportato condanne per «reati puniti con la sola pena pecuniaria».

A parere del ricorrente esso violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in materia di ordine pubblico e sicurezza, in relazione all'art. 31 del regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla pesca), il quale dispone che gli agenti giurati addetti alla sorveglianza sulla pesca nelle acque interne devono possedere i requisiti previsti dall'art. 138 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante «Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza» (da ora: TULPS) per le guardie particolari giurate, tra i quali vi è quello di «non avere riportato condanna per delitto».

La norma gravata, nel consentire che la qualifica di guardia giurata possa essere rilasciata o rinnovata anche a chi ha riportato condanna a una pena pecuniaria, senza operare alcuna distinzione tra multa e ammenda, ammetterebbe anche chi sia stato condannato per un delitto.

3.- La questione è fondata.

4.- Va escluso al riguardo che sia risolutiva la possibilità - prospettata dalla Regione - di una lettura costituzionalmente orientata della disposizione.

È pur vero che il comma 3-*bis* in questione afferma: «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 138, primo comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e successive modifiche», ma la perentoria affermazione che segue, secondo cui il rilascio e il rinnovo della qualifica di guardia giurata ittica volontaria non sono preclusi nei confronti di coloro che abbiano riportato condanne per reati puniti con la sola pena pecuniaria, oltre ad essere ragione di ingiustificata incertezza, comporta una novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, che costituisce di per sé causa di illegittimità della norma regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 110 del 2018, n. 40 del 2017, n. 234 e n. 195 del 2015, n. 35 del 2011 e n. 26 del 2005).



5.- Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera g), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018.

6.- Altra norma impugnata è l'art. 32, comma 1, lettera e), della medesima legge regionale, che sostituisce l'art. 17 della legge della Regione Lazio 29 novembre 2006, n. 21, recante «Disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Modifiche alla L.R. 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e alla L.R. 18 novembre 1999, n. 33 (Disciplina relativa al settore del commercio) e successive modifiche».

6.1.- Oggetto delle censure è in particolare il comma 3 dell'articolo sostituito, nella parte in cui dispone che il Comune può, con ordinanza, prevedere limiti e condizioni agli orari di apertura e chiusura dei pubblici esercizi, per gravi e urgenti motivi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza.

7.- Il comma è stato dapprima modificato ad opera dell'art. 16, comma 9, della legge della Regione Lazio 20 maggio 2019, n. 8 (Disposizioni finanziarie di interesse regionale e misure correttive di leggi regionali varie), e successivamente abrogato dall'art. 107, comma 1, lettera ll), della legge della Regione Lazio 6 novembre 2019, n. 22 (Testo Unico del Commercio), il quale, alla lettera mm), ha abrogato anche il comma 9 dell'art. 16 della legge reg. Lazio n. 8 del 2019, relativamente alle modifiche apportate alla legge reg. Lazio n. 21 del 2006.

7.1.- In considerazione di tutto questo, il Presidente del Consiglio dei ministri, con memoria depositata il 13 maggio 2020, ha rinunciato all'impugnazione limitatamente a tale disposizione e, il successivo 4 giugno, con nuova memoria, ha chiesto dichiararsi la cessazione della materia del contendere, pur in assenza di accettazione della rinuncia. La Regione, a sua volta, in sede di udienza pubblica, ha dichiarato che nulla osta a questa definizione del giudizio.

8.- Si concorda su tale conclusione, ricordando che, come di recente affermato dalla Corte, in ipotesi di intervenuta abrogazione della disposizione impugnata, dopo l'instaurazione del giudizio, a fronte della rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, «[n]on essendo pervenuta da parte della Regione resistente l'accettazione della rinuncia, né risultando un suo interesse a coltivare il giudizio, si può dichiarare cessata la materia del contendere (sentenze n. 94 del 2018 e n. 19 del 2015, ordinanza n. 62 del 2015)» (sentenza n. 171 del 2019).

9.- Oggetto della terza questione è l'art. 79 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, il quale sostituisce il comma 1 dell'art. 23 della legge della Regione Lazio 3 novembre 2015, n. 14 (Interventi regionali in favore dei soggetti interessati dal sovraindebitamento o vittime di usura o di estorsione). La norma, prevedendo interventi regionali a favore delle vittime di estorsione, si porrebbe in contrasto con la disciplina statale di cui alla legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura) e alla legge 7 marzo 1996, n. 108 (Disposizioni in materia di usura).

Il ricorrente ricorda che quest'ultima legge prevede, all'art. 14, comma 1, la concessione in favore delle vittime dell'usura di un mutuo senza interessi da restituire in rate decennali e che la legge n. 44 del 1999, all'art. 1, stabilisce che «ai soggetti danneggiati da attività estorsive è elargita una somma di denaro a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito, nei limiti e alle condizioni stabiliti dalla presente legge». In particolare, poi, il comma 1-bis dell'art. 12 della legge n. 44 del 1999 dispone la non cumulabilità con precedenti risarcimenti o rimborsi a qualunque titolo da parte di altre amministrazioni pubbliche e il comma 2-bis del successivo art. 16 stabilisce la revoca totale o parziale dell'elargizione al sopravvenire di tale risarcimento o rimborso ovvero di un rimborso assicurativo.

A detta dell'Avvocatura, la disposizione gravata, «nel prevedere, genericamente, un distinto intervento regionale per il contrasto all'estorsione ed all'usura», creerebbe una duplicazione di benefici a ristoro del medesimo evento dannoso, ponendosi in contrasto con le ricordate norme statali - dirette a scongiurare ogni possibile sovrapposizione rispetto ad analoghi benefici eventualmente previsti dalle legislazioni regionali - e violerebbe pertanto il principio del buon andamento dell'azione amministrativa della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nonché l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Sotto questo secondo profilo, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che le attribuzioni regionali devono necessariamente ricondursi alla realizzazione degli interventi già previsti quali, ad esempio, le azioni di sostegno psicologico, di assistenza e tutela in favore di vittime o potenziali vittime o attività sensibilizzazione sui temi in argomento.

10.- La questione va dichiarata inammissibile.

10.1.- La norma impugnata ha un contenuto di carattere esclusivamente finanziario: sostituisce l'art. 23 della legge della Regione Lazio 3 novembre 2015, n. 14 (Interventi regionali in favore dei soggetti interessati dal sovraindebitamento o vittime di usura o di estorsione), rubricato «Disposizioni finanziarie», e individua il Fondo destinato alla copertura degli oneri finanziari della medesima legge reg. Lazio n. 14 del 2015.

Va d'altra parte escluso che la scelta di impugnare l'art. 79 sia frutto di un mero errore materiale di indicazione della disposizione gravata, come tale ininfluyente ai fini dell'ammissibilità delle questioni (*ex multis*, sentenza n. 225 del 2018).



Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, nella memoria depositata il 4 giugno 2020, ha dedotto la non fondatezza dell'eccezione di inammissibilità della Regione Lazio per la mancata contestuale impugnazione del precedente art. 78, ribadendo che oggetto di contestazione è proprio e solo il successivo art. 79 indicato nel ricorso; così rimarcando che non sono contestati gli interventi in favore delle vittime dell'estorsione previsti dalle norme regionali, in quanto rientranti nella competenza regionale, e che a risultare lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. sarebbe invece lo stanziamento di fondi con conseguente duplicazione degli interventi.

La tesi non è convincente.

La lesione denunciata - individuata dallo stesso ricorrente nella «duplicazione di benefici a ristoro del medesimo evento dannoso» e nella previsione di un «distinto intervento regionale per il contrasto all'estorsione e all'usura» - deriva in realtà dall'art. 78, quale disposizione sostanziale che estende alle vittime del reato di estorsione i benefici (economici) previsti a favore delle vittime dell'usura, e non dalla copertura finanziaria degli oneri derivanti da tale estensione.

10.2.- Ciò comporta l'inesatta identificazione della norma da censurare e, per costante giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2020 e n. 241 del 2012), si deve pertanto concludere per l'inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera g), della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale);

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, lettera e), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 79 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera h), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

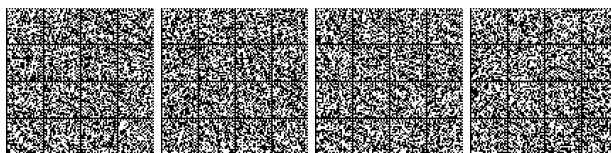
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 173

Sentenza 23 giugno - 29 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Lotta al lavoro sommerso - Sanzione amministrativa pecuniaria - Sopravvenuta esclusione qualora emerga la volontà di non occultare il rapporto - Applicazione retroattiva - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, nonché dei principi della retroattività della *lex mitior* in relazione a sanzioni qualificabili come penali e di proporzionalità della pena, come espressi dalla normativa convenzionale.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 4 [, comma 1], lettera *b*), sostitutivo del comma 4 dell'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2002, n. 73, in relazione all'art. 36-*bis*, comma 7 [lettera *a*)], del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, modificativo del comma 3 dell'art. 3 del citato decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 32, 81 e 97, primo e secondo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

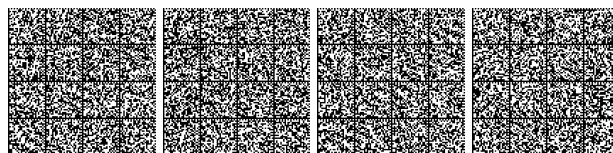
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge 4 novembre 2010 n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), sostitutivo dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, in legge 23 aprile 2002, n. 73 - articolo già modificato dall'art. 36-*bis*, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248 -, promosso dalla Corte d'appello di Napoli nel procedimento vertente tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione provinciale del lavoro di Napoli e O. F., con ordinanza del 3 luglio 2019, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Franco Modugno nella camera di consiglio del 10 giugno 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera *a*);

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 luglio 2019, la Corte d'appello di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), che sostituisce il comma 4 dell'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, in legge 23 aprile 2002, n. 73 - articolo già modificato dall'art. 36-*bis*, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248 -, nella parte in cui non prevede che la disposizione da esso introdotta si applichi anche ai fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore.

1.1.- La Corte rimettente riferisce di essere investita, in grado di appello, del giudizio di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro di Napoli, con la quale era stata irrogata all'opponente, quale amministratrice di una società in accomandita semplice, la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 6.150, per violazione dell'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002, convertito, con modificazioni, in legge n. 73 del 2002, nel testo risultante a seguito della sostituzione operata dall'art. 36-*bis*, comma 7, del d.l. n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, in legge n. 248 del 2006, per aver impiegato un lavoratore non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria; violazione accertata l'8 febbraio 2007.

L'opposizione veniva accolta dal giudice di primo grado, in ragione del fatto, emerso nel corso del giudizio, che in data antecedente all'ispezione dalla quale era conseguita l'irrogazione della sanzione, l'opponente aveva effettuato la denuncia nominativa obbligatoria del lavoratore all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

Avverso la sentenza proponeva appello il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione provinciale di Napoli, sostenendo che la comunicazione all'INAIL era stata effettuata il giorno successivo all'ispezione e che, pertanto, la sanzione era stata correttamente irrogata. Rilevava, altresì, che la società aveva eseguito un versamento di euro 366,75 al fine di sanare le violazioni, riconoscendo così la propria responsabilità.

La società e la sua amministratrice resistevano all'appello e spiegavano appello incidentale, con il quale chiedevano l'accoglimento del motivo di opposizione relativo alla violazione degli artt. 14, 17 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) e della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): motivo sul quale il giudice di primo grado non si era pronunciato, ritenendolo verosimilmente assorbito. Nel merito, deducevano di aver effettuato la comunicazione obbligatoria all'INAIL il giorno prima dell'ispezione e che il pagamento della somma indicata dall'appellante era stato eseguito in relazione ad altre violazioni accertate nel corso dell'ispezione, e non a quella oggetto del giudizio.

1.2.- Ciò premesso, la Corte rimettente rileva come il giudice di primo grado abbia accolto l'opposizione sul presupposto che la previsione sanzionatoria dell'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002, come sostituito dall'art. 36-*bis*, comma 7, del d.l. n. 223 del 2006, relativa all'«impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria», debba ritenersi riferita al personale totalmente sconosciuto alla pubblica amministrazione, in quanto non iscritto nella documentazione obbligatoria, né oggetto di alcuna comunicazione prescritta dalla normativa in materia di lavoro e previdenziale: comunicazione che, nella specie, risultava invece effettuata dalla parte opponente, nella forma della denuncia nominativa obbligatoria all'INAIL.

Ad avviso della Corte partenopea, questa interpretazione in senso favorevole all'autore della violazione non sarebbe «sorretta da adeguata motivazione». Essa avrebbe trovato, tuttavia, un «espresso aggancio normativo» in una disposizione successiva al fatto oggetto di giudizio: vale a dire nell'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge n. 183 del 2010, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 3 del d.l. n. 12 del 2002, prevedendo che «[l]e sanzioni di cui al comma 3» - quelle, appunto, per il lavoro «in nero» - «non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzia comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione».



La Corte rimettente ritiene, quindi, di dover sollevare questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., del citato art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge n. 183 del 2010, nella parte in cui non prevede che la disposizione da esso introdotta si applichi anche ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore.

1.3.- Le questioni sarebbero rilevanti nel giudizio *a quo*.

Risulterebbe, infatti, infondato il motivo di appello incidentale formulato dalla società e dalla sua amministratrice, avendo le sezioni unite della Corte di cassazione escluso che - contrariamente a quanto sostenuto dalle appellanti incidentali - il procedimento per l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, di cui all'art. 18 della legge n. 689 del 1981, si debba concludere necessariamente nel termine di trenta (indici novanta) giorni, previsto in via generale per la conclusione del procedimento amministrativo dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 (è citata Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 27 aprile 2006, n. 9591).

Per altro verso, poi, la parte appellata ha provato documentalmente di aver presentato la denuncia nominativa all'INAIL il 7 febbraio 2007 e, quindi, in data anteriore a quella dell'ispezione. L'accoglimento delle questioni permetterebbe, pertanto, di non applicare la sanzione ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 12 del 2002, come sostituito dalla norma censurata.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, la Corte rimettente rileva come, alla luce di un consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, inaugurato dalla sentenza 8 giugno 1976, Engel contro Paesi Bassi, le garanzie previste in materia penale dalla CEDU si applichino a tutte le misure di carattere afflittivo, a prescindere dalla loro qualificazione come sanzioni penali nell'ordinamento nazionale.

La natura penale di una violazione, agli effetti della Convenzione, va determinata, in specie - secondo la giurisprudenza della Corte EDU - sulla base di tre criteri, applicabili anche in via alternativa: la classificazione dell'illecito nell'ordinamento nazionale, la natura intrinseca dell'illecito e la gravità della sanzione alla quale l'autore della violazione si trova esposto.

Alla stregua degli ultimi due criteri, la sanzione prevista dall'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2012, già modificato dall'art. 36-*bis*, comma 7, del d.l. n. 223 del 2006, benché qualificata come amministrativa, si connoterebbe come sostanzialmente penale.

Essa avrebbe, infatti, una funzione punitiva e deterrente, e non già meramente preventiva, rispetto a condotte di particolare disvalore nel comune apprezzamento, rispondendo ad esigenze di tutela «di beni-interessi riferibili alla collettività e in particolare [...] della persona e posizione giuridica del lavoratore».

Per la sua entità, d'altro canto, la sanzione in questione - determinata in modo proporzionale al numero dei lavoratori occupati irregolarmente e ai giorni di lavoro svolto - risulterebbe paragonabile, una volta convertita la pena detentiva in pena pecuniaria, alla sanzione penale stabilita dall'art. 37, comma 1, della legge n. 689 del 1981 per l'omissione o la falsità di registrazioni o denunce obbligatorie a fini di evasione dei contributi o premi previsti dalle leggi sulla previdenza e assistenza obbligatorie (reclusione fino a due anni). Stante il meccanismo di computo, la sanzione amministrativa risulta, peraltro, tanto più elevata quanto maggiore è il numero dei lavoratori, quando, invece, la sanzione penale non solo rimane fissa nella sua entità massima, ma può anche non essere in concreto eseguita, nel caso di concessione della sospensione condizionale.

La sanzione in esame rimarrebbe, di conseguenza, soggetta al principio di legalità di cui all'art. 7 CEDU, il quale - alla luce dell'interpretazione offertane dalla Corte EDU con le sentenze 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia e 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania - implica non soltanto il principio di irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, implicitamente, quello di retroattività della legge penale più favorevole.

Omettendo di rendere applicabile la disposizione da esso introdotta anche ai fatti pregressi, l'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge n. 183 del 2010 si porrebbe, dunque, in contrasto con la citata norma convenzionale e, di riflesso, con l'art. 117, primo comma, Cost.

1.5.- La norma censurata, stante la sua natura sostanzialmente penale, violerebbe anche, *in parte qua*, l'art. 3 Cost., per contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

La Corte costituzionale - argomenta il giudice rimettente - ha infatti chiarito che, sebbene il principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale non abbia carattere assoluto, la sua deroga deve essere giustificata da gravi motivi di interesse generale, rimanendo quindi soggetta a un vaglio positivo di ragionevolezza, e non ad un mero vaglio negativo di non manifesta irragionevolezza. In particolare, secondo la sentenza n. 393 del 2006, «[i]l livello di rilevanza dell'interesse preservato dal principio di retroattività della *lex mitior* - quale emerge dal grado di protezione accordatogli dal diritto interno, oltre che dal diritto internazionale convenzionale e dal diritto comunitario - impone di ritenere che il valore da esso tutelato può essere sacrificato da una legge ordinaria solo in favore di interessi di analogo rilievo».



Nella specie, non sarebbe ravvisabile alcun interesse, e tanto meno un interesse di rango costituzionale, atto a giustificare l'inapplicabilità ai fatti anteriori del trattamento più favorevole previsto dall'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 183 del 2010.

1.6.- I dubbi di costituzionalità non potrebbero essere, d'altra parte, superati tramite una interpretazione conforme alla CEDU e ai parametri costituzionali.

Sebbene nel caso di specie - diversamente che in quello esaminato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 63 del 2019 (dichiarativa dell'incostituzionalità della norma sanzionatoria amministrativa in materia di abuso di informazioni privilegiate) - la norma censurata non preveda espressamente la sua inapplicabilità ai fatti anteriori, tale risultato consegue, comunque sia, dal fatto che l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 si limita a prevedere il solo principio di irretroattività delle norme sanzionatorie. Secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, il principio di matrice penalistica di retroattività della *lex mitior*, in quanto non recepito dal citato art. 1, resta inapplicabile nel campo degli illeciti amministrativi, per i quali vale, invece, il distinto principio *tempus regit actum*. Non sussisterebbero, infatti, i presupposti per una applicazione analogica dell'art. 2, secondo comma, del codice penale o delle disposizioni che prevedono la retroattività della *lex mitior* relativamente agli illeciti amministrativi in particolari settori: disposizioni non estensibili oltre il loro ristretto ambito di applicazione.

1.7.- La Corte rimettente assume, da ultimo, che la norma censurata, una volta riconosciutane la natura sostanzialmente penale, verrebbe a porsi in contrasto anche con l'art. 49 CDFUE, il quale stabilisce che «[s]e, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima».

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

L'interveniente contesta, in specie, che la sanzione amministrativa di cui si discute debba essere realmente qualificata come sanzione penale, in base ai cosiddetti criteri Engel elaborati dalla Corte EDU.

Tali criteri sarebbero, infatti, «coordinabili [...] con la tesi che fonda la distinzione tra sanzioni penali e sanzioni amministrative in ragione della relativa funzione»: prospettiva nella quale la sanzione dovrebbe essere ritenuta di natura amministrativa quando «salvaguard[a] interessi pubblici affidati alla pubblica amministrazione» e di natura penale, invece, «quando salvaguard[a] interessi di ordine generale dell'ordine sociale».

Nella specie, la sanzione prevista dall'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002 sarebbe diretta a realizzare l'interesse pubblico al corretto svolgimento del rapporto di lavoro, impedendo forme di impiego di lavoratori sottratte agli oneri imposti a carico del datore di lavoro. La previsione di una maggiorazione della sanzione in ragione delle giornate di lavoro effettivamente svolte dal lavoratore irregolare avrebbe, poi, una chiara finalità dissuasiva rispetto alla protrazione della condotta illecita, incentivando così l'emersione del lavoro "in nero".

L'importo della sanzione - con forbice da 1.500 a 12.000 euro per ciascun lavoratore - non sarebbe, d'altro canto, di tale entità da connotare la sanzione stessa come penale.

Non gioverebbe, in senso contrario, la comparazione fra tale sanzione e la pena detentiva prevista per il reato di cui all'art. 37, comma 1, della legge n. 689 del 1981. La maggiore gravità dell'una o dell'altra non potrebbe essere, infatti, determinata sulla base dei risultati della conversione della pena detentiva prevista dalla norma penale in pena pecuniaria, secondo i criteri di cui all'art. 135 cod. pen. Dovrebbe, invece, fondarsi sulla considerazione che la pena detentiva presenta un grado di afflittività certamente maggiore rispetto a una sanzione amministrativa pecuniaria, a testimonianza del maggior disvalore che il legislatore annette alla condotta penalmente sanzionata.

L'esclusione della natura penale della sanzione considerata renderebbe manifestamente infondate le questioni in rapporto a entrambi i parametri evocati. Come rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 193 del 2016, in materia di sanzioni amministrative non è dato rinvenire un vincolo costituzionale all'applicazione in ogni caso della legge successiva più favorevole, rientrando nella discrezionalità del legislatore, nel rispetto del limite della ragionevolezza, modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore in base a materia e oggetto di disciplina.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Napoli dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), che sostituisce il comma 4 dell'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti



per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, in legge 23 aprile 2002, n. 73: articolo già modificato dall'art. 36-bis, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248.

La norma è censurata nella parte in cui - nel prevedere che le sanzioni amministrative pecuniarie di cui al comma 3 dello stesso art. 3 del d.l. n. 12 del 2002, concernenti l'impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, «non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzia comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione» - non stabilisce che tale disposizione si applichi anche ai fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore.

Ad avviso della Corte rimettente, la sanzione amministrativa considerata avrebbe natura sostanzialmente penale, alla stregua dei cosiddetti criteri Engel elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La norma censurata violerebbe, di conseguenza, l'art. 117, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con il principio di retroattività della legge penale più favorevole, sancito, sia dall'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - secondo l'interpretazione offerta dalla stessa Corte EDU -, sia dall'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Essa violerebbe, altresì, l'art. 3 Cost., in quanto - posta la natura sostanzialmente penale della sanzione - l'inapplicabilità della disposizione censurata, benché più favorevole, ai fatti anteriormente commessi, risulterebbe irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza, non trovando giustificazione in esigenze di salvaguardia di valori di pari rango, rispetto a quello tutelato dal principio di retroattività della *lex mitior*.

2.- L'analisi delle questioni deve necessariamente muovere da una sintetica ricostruzione - per gli aspetti che qui più interessano - della genesi e dell'evoluzione della disciplina sanzionatoria amministrativa relativa al cosiddetto lavoro irregolare o "sommerso".

L'art. 4 della legge n. 183 del 2010 - recante la rubrica «Misure contro il lavoro sommerso» - rappresenta, infatti, la tappa intermedia di un tormentato percorso, che ha visto succedersi, a distanza di pochi anni, plurimi interventi legislativi, sollecitati dall'esigenza di eliminare, a volta a volta, i profili di criticità riscontrati nelle precedenti formulazioni della disciplina considerata.

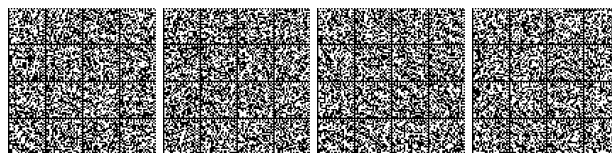
2.1.- La metafora lavoro "sommerso", o "nero", designa, in via di prima approssimazione, il fenomeno dell'occultamento del rapporto di lavoro agli occhi del diritto, così da eludere o distorcere l'applicazione di una serie di norme collegate a tale rapporto, con conseguente compressione dei diritti del lavoratore e distorsione della libera concorrenza (stante la maggiore competitività delle imprese che impiegano lavoratori "in nero" rispetto alle imprese "virtuose").

A fronte delle allarmanti dimensioni assunte dal fenomeno, il legislatore ha ritenuto, sul principio degli anni 2000, di dover introdurre misure di contrasto particolarmente incisive, consistenti, anzitutto, nell'applicazione di rilevanti sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che occupino lavoratori non "regolarizzati".

Il processo ha preso avvio con l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002, convertito, con modificazioni, in legge n. 73 del 2002, in forza del quale - ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalle leggi in vigore - «l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatorie» veniva «altresì punito con la sanzione amministrativa dal 200 al 400 per cento dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione».

La neointrodotta previsione sanzionatoria palesava, peraltro, ben presto rilevanti profili di criticità, connessi soprattutto alla difficoltà di computo della sanzione e al fatto che la disposizione introduceva una presunzione iuris et de iure in ordine all'inizio del lavoro irregolare: presunzione che appariva lesiva del diritto di difesa dell'incolpato e generatrice di sperequazioni nella risposta sanzionatoria a fatti analoghi. Profilo, questo secondo, che dava luogo a una declaratoria di illegittimità costituzionale parziale ad opera di questa Corte (sentenza n. 144 del 2005).

2.2.- Di seguito a tale pronuncia, il legislatore provvedeva a riscrivere la disposizione con l'art. 36-bis, comma 7, del d.l. n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, in legge n. 248 del 2006. Ed è in questa versione che la norma sanzionatoria vigea all'epoca del fatto di cui si discute nel giudizio *a quo*.



Lasciando inalterata la descrizione della condotta sanzionata - consistente sempre nell'«impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria» - la novella del 2006 modificava, in specie, i criteri di determinazione della sanzione. La quantificazione in base al «costo del lavoro» veniva sostituita con la previsione di una sanzione a carattere composito: una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 a 12.000 euro per ciascun lavoratore irregolarmente impiegato, cui si aggiungeva una sanzione fissa progressiva di 150 euro «per ciascuna giornata di lavoro effettivo» (rimanendo esclusa, con ciò, ogni presunzione - anche solo relativa - riguardo alla durata del lavoro irregolare).

Pure in tale nuova versione, la previsione sanzionatoria dava, peraltro, adito a problemi e criticità, anche in conseguenza di sopravvenute modifiche del panorama normativo di riferimento.

Difficoltà erano sorte, anzitutto, in ordine all'identificazione della «documentazione obbligatoria», sulla cui base si doveva accertare la presenza o meno di un lavoratore irregolare. Quanto al concorrente riferimento alle «scritture obbligatorie», esso evocava, in origine, precipuamente i libri di matricola e di paga, nei quali, ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), dovevano essere iscritti - prima dell'ammissione al lavoro (almeno quanto al libro di matricola) - i nominativi e le informazioni relative ai singoli dipendenti.

Per effetto, tuttavia, dell'art. 39 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, i libri di matricola e di paga sono stati sostituiti dal libro unico del lavoro: il che generava problemi di coordinamento con la fattispecie sanzionatoria in esame. Diversamente, infatti, da quanto avveniva per i libri soppressi, non era obbligatorio iscrivere il lavoratore nel libro unico prima di adibirlo al lavoro (le scritturazioni dovevano essere, infatti, eseguite entro il giorno 16 del mese successivo ai fatti da iscrivere), né era obbligatorio tenere il libro sul posto di lavoro, così da consentirne l'immediata verifica da parte degli organi accertatori.

2.3.- Tali criticità inducevano il legislatore a riscrivere di nuovo la previsione sanzionatoria con l'art. 4, comma 1, della legge n. 183 del 2010.

La novità di spicco - anche agli odierni fini - è rappresentata dalla ridefinizione della nozione di «lavoro sommerso», contro la quale si rivolge la sanzione: nozione che è collegata, non più all'utilizzazione di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, ma, in modo puntuale e specifico, all'impiego di lavoratori subordinati «senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato».

La condotta integrativa dell'illecito è ora costituita, dunque, dall'utilizzazione di dipendenti senza aver effettuato preventivamente la comunicazione di assunzione al centro per l'impiego, prescritta dall'art. 9-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, in legge 28 novembre 1996, n. 608, come sostituito dall'art. 1, comma 1180, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»: comunicazione che deve essere eseguita entro il giorno precedente a quello di instaurazione del rapporto.

Al tempo stesso, però - ed è da qui che trae origine l'incidente di costituzionalità - l'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 183 del 2010, sostituendo l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 12 del 2002, stabilisce che «[l]e sanzioni di cui al comma 3 non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzino comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione».

Nell'ottica di limitare la rilevante sanzione comminata (usualmente qualificata, sin dalle origini, come «maxisanzione») agli illeciti di carattere sostanziale, e non meramente formale, si prevede, dunque, che, in difetto della comunicazione obbligatoria al centro per l'impiego, la preventiva effettuazione di adempimenti di tipo contributivo valga, comunque sia, a rendere inoperante la sanzione stessa, in quanto rivelatrice della volontà del datore di lavoro di non tenere celato il rapporto lavorativo.

2.4.- Dopo la legge n. 183 del 2010, la disciplina sanzionatoria in esame è stata ritoccata ancora varie volte. Di tali ulteriori modifiche - consistite principalmente in ondivaghe variazioni dell'entità delle sanzioni e dei relativi criteri di computo - non occorre, peraltro, dar conto in questa sede, in quanto non significative ai fini dell'odierno scrutinio.

3.- Venendo ora, sulla scorta dell'exkursus condotto, all'esame delle questioni, le stesse si rivelano inammissibili.



3.1.- La rimettente Corte d'appello di Napoli è chiamata a pronunciarsi sull'opposizione all'ordinanza-ingiunzione con la quale, a seguito di ispezione eseguita l'8 febbraio 2007, era stata inflitta all'amministratrice di una società la sanzione amministrativa di 6.150 euro per aver impiegato un lavoratore irregolare: opposizione a sostegno della quale l'opponente aveva dedotto - e dimostrato, secondo la stessa Corte rimettente - di aver effettuato, prima dell'ispezione (e dell'avvio al lavoro del dipendente), la denuncia nominativa di quest'ultimo all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (adempimento richiesto, all'epoca dei fatti, dall'art. 14 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, recante «Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144»).

I dubbi di costituzionalità prospettati dalla Corte d'appello poggiano, dunque, su una premessa: quella per cui l'effettuazione di comunicazioni prescritte a fini contributivi e previdenziali - quale, nella specie, la denuncia nominativa del lavoratore assicurato all'INAIL - non fosse sufficiente ad escludere la configurabilità dell'illecito di impiego di lavoratori irregolari, nella versione delineata dal d.l. n. 223 del 2006, in quel momento vigente. Questo risultato - di non punibilità - lo si potrebbe ottenere, in assunto, solo tramite l'applicazione retroattiva della disposizione successivamente introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 183 del 2010: applicazione retroattiva che la norma censurata non prevede, donde il suo denunciato contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

3.2.- La premessa fondante i quesiti resta, tuttavia, indimostrata.

Al riguardo, la Corte rimettente si limita, infatti, ad affermare che la contraria convinzione espressa in prime cure dal Tribunale ordinario di Napoli - secondo la quale la previsione sanzionatoria in parola doveva intendersi riferita solo al «personale totalmente sconosciuto alla P.A., in quanto non iscritto nella documentazione obbligatoria né oggetto di alcuna comunicazione prescritta dalla normativa lavoristica o previdenziale» - «non [sarebbe] sorretta da adeguata motivazione».

La Corte partenopea non spiega, però, in fatto, quali ragioni impediscano di aderire alla soluzione interpretativa del giudice di primo grado.

Come si è visto, alla stregua della norma dell'epoca, il lavoratore, per poter essere considerato «irregolare», non doveva «risultare» come tale né dalle «scritture» obbligatorie - formula riferibile essenzialmente ai libri di matricola e di paga (poi sostituiti dal libro unico del lavoro) - né da «altra documentazione obbligatoria».

Tanto la Corte di cassazione, quanto la giurisprudenza di merito - sia pur pronunciando su ipotesi diverse da quella oggetto del giudizio *a quo* - hanno ritenuto che, alla luce di tale formula legislativa e della *ratio legis* («contrastare alla radice il fenomeno del c.d. "lavoro nero" che arreca danno ai diritti dei lavoratori e agli interessi delle aziende in regola, con violazione della libera concorrenza»), la norma punisse, in effetti, «solo i datori di lavoro che impiegano lavoratori assolutamente sconosciuti all'amministrazione» (in questo senso, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 28 maggio 2014, n. 11953).

La tesi - sostenuta, in quest'ottica, nella giurisprudenza di merito - per cui, già prima della legge n. 183 del 2010, la «maxisanzione» non poteva essere applicata ove da adempimenti obbligatori, precedentemente assolti, emergesse la volontà di non occultare i rapporti di lavoro, risulta, d'altra parte, recepita - anche con specifico riguardo alla denuncia nominativa dell'assicurato all'INAIL - in circolari del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali recanti istruzioni per il personale ispettivo (si vedano, in specie, la circolare n. 25/SEGR/4024 del 29 marzo 2007 e, in modo ancor più esplicito, la circolare n. 25/SEGR/0011469 del 21 agosto 2008). Tutto ciò, peraltro, con ampia condivisione da parte della dottrina.

Appare significativo, del resto, che, nel giudizio *a quo*, lo stesso Ministero del lavoro, proponendo appello avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Napoli, non abbia affatto contestato, in punto di diritto, l'interpretazione adottata dal giudice di primo grado, ma abbia imperniato le sue difese solo su una circostanza di fatto, ossia l'asserito difetto di anteriorità della denuncia all'INAIL rispetto all'ispezione.

Né gioverebbe obiettare che, se l'effettuazione delle comunicazioni a fini contributivi escludeva la natura irregolare del lavoro già nel vigore della norma precedente, non si comprenderebbe perché il legislatore della legge n. 183 del 2010 abbia ritenuto necessario stabilire espressamente tale regola.

Come già posto in evidenza, con la novella del 2010 la formula descrittiva dell'illecito è cambiata: la sanzione è ora collegata in modo specifico alla mancata effettuazione della comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, e non più genericamente al fatto che il lavoratore non risulti da «scritture o altra documentazione obbligatoria». Se non vi fosse la norma censurata, le comunicazioni a fini contributivi - benché rivelatrici della volontà di non occultare il rapporto di lavoro - non varrebbero, perciò, più ad escludere l'applicabilità della sanzione: esito che il legislatore del 2010 ha voluto invece evitare.



4.- In questa prospettiva, le questioni vanno dichiarate dunque inammissibili, per non avere il giudice *a quo* adeguatamente motivato la premessa ermeneutica che fonda i quesiti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), che sostituisce il comma 4 dell'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, in legge 23 aprile 2002, n. 73 - articolo già modificato dall'art. 36-bis, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248 - sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - dalla Corte d'appello di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200173

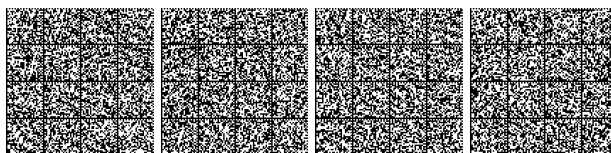
N. 174

Sentenza 9 - 29 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Reclutamento dei dirigenti - Assunzione, in alternativa ai dirigenti di ruolo, di dirigenti con contratto a tempo determinato in percentuale superiore al limite previsto dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Inammissibilità delle questioni.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Trattamento economico e giuridico dei giornalisti in servizio presso gli enti e gli organi provinciali - Richiamo ai contratti di riferimento di categoria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.



Istruzione - Norme della Provincia autonoma di Trento - Scuole dell'infanzia provinciali - Accesso ai posti di lavoro a tempo indeterminato per il personale insegnante - Concorso straordinario 2019 - Requisiti - Eliminazione dell'esame-colloquio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei criteri di selettività dei concorsi pubblici - Cessazione della materia del contendere.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Svolgimento di attività sanitarie - Possibile affidamento di incarichi individuali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5, artt. 7, comma 5, lettera *b*), 11, 24 e 46, comma 12; legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13, art. 12, comma 1; legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12, art. 12, comma 3.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, lettera *b*), 11, 24 e 46, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), dell'art. 12, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020) e dell'art. 12, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi il primo spedito per la notifica il 5 ottobre 2019, il secondo notificato il 24-27 febbraio 2020 e il terzo spedito per la notifica il 24 febbraio 2020, depositati in cancelleria il 9 ottobre 2019 e il 2 marzo 2020, rispettivamente iscritti al n. 104 del registro ricorsi 2019 e ai numeri 28 e 29 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2019 e n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

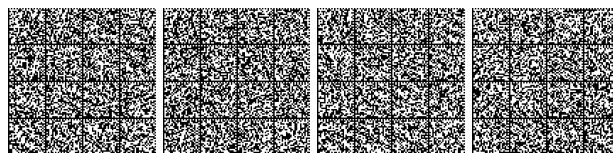
udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2020 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, lettera *b*), 11, 24 e 46, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), in riferimento agli artt. 97, 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma della Costituzione.



1.1.- Con l'art. 7, comma 5, lettera *b*), della legge prov. Trento n. 5 del 2019 è stato modificato l'art. 21, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7 (Legge sull'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento) disponendosi che, in alternativa al reclutamento della dirigenza di ruolo, possano essere assunti dirigenti con contratto a tempo determinato per un numero di posti non superiore al venti per cento del numero complessivo degli incarichi dirigenziali in essere presso la Provincia, tra persone in possesso dei requisiti per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alla dirigenza di ruolo della Provincia stessa.

Tale disposizione è ritenuta dal Presidente del Consiglio dei ministri in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in relazione alla riserva di competenza legislativa allo Stato in materia di ordinamento civile, in quanto lesiva, in particolare, dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che limita il conferimento di incarichi a tempo determinato a soggetti esterni alla pubblica amministrazione entro una soglia inferiore (dieci per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e otto per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia). In virtù del contrasto con tale norma statale, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile (viene richiamata la sentenza n. 324 del 2010), la disposizione impugnata violerebbe il dedotto parametro costituzionale, con la conseguenza che la Provincia autonoma avrebbe «ecceduto dalle proprie competenze».

1.2.- L'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019 ha modificato l'art. 77, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), prevedendo che la contrattazione collettiva sul trattamento giuridico ed economico dei giornalisti operanti presso la Provincia e presso gli enti strumentali previsti dall'art. 33, comma 1, lettera *a*), della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino) si svolga nell'ambito di distinte disposizioni del comparto delle autonomie locali, «avuto riguardo ai contratti di riferimento di categoria e con l'intervento delle organizzazioni sindacali di categoria dei giornalisti maggiormente rappresentative a livello nazionale».

Tale disposizione è ritenuta lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. perché essa, operando un riferimento ai contratti collettivi di categoria dei giornalisti, si porrebbe in contrasto con la disciplina statale che, in materia di rapporti di lavoro contrattualizzati, è contenuta negli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001 e nell'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e che risulta incentrata unicamente sul CCNL del comparto di contrattazione collettiva.

1.3.- Con l'art. 24 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, il legislatore trentino, modificando l'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2018, n. 15 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2018-2020), ha inteso, tra l'altro, disciplinare le modalità di svolgimento delle procedure del concorso straordinario 2019 per l'accesso ai posti di lavoro a tempo indeterminato per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali, stabilendo l'eliminazione dell'esame-colloquio, con la conseguenza che l'individuazione dei vincitori è stata affidata alla sola valutazione dei titoli dei candidati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che ciò determini una violazione dell'art. 97 Cost., in quanto verrebbero violati i criteri di selettività dei concorsi pubblici, considerato che sarebbe «principio consolidato della giurisprudenza costituzionale» che il reclutamento del personale debba avvenire anche mediante una prova pubblica di selezione dei candidati.

1.4.- L'art. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019 introduce nell'art. 56 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento) il comma 6-*quinquies*, il quale prevede che, per fare fronte alla situazione emergenziale di carenza di medici specialisti in alcune discipline, l'Azienda provinciale per i servizi sanitari possa affidare, con contratto di lavoro autonomo, incarichi individuali della durata massima, rinnovabile, di un anno, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, purché sia previamente accertato che non ci sono professionisti disponibili individuati attraverso gli ordinari strumenti di acquisizione del personale.

Ad avviso del ricorrente, tale comma sarebbe in contrasto con gli artt. 36 e 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, «che forniscono coordinate e vincoli per le pubbliche amministrazioni che intendono avvalersi di contratti di lavoro flessibili».

Secondo quanto prevede l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, infatti, il fabbisogno ordinario di personale, anche medico, dovrebbe essere coperto mediante assunzioni a tempo determinato, laddove il ricorso a tipologie di lavoro flessibile sarebbe consentito a fronte di situazioni temporanee o eccezionali, «ad esempio esigenze di carattere sostitutivo in situazioni di emergenza nelle more dello svolgimento di procedure concorsuali», con la conseguenza che il ricorso a tale tipologia di contratto di lavoro flessibile non potrebbe essere consentito per una durata annuale, con possibilità di rinnovo. L'art. 7 del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001 stabilirebbe poi, al comma 5-*bis*, un divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusi-



vamente personali, continuative, e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro, individuando al tempo stesso, al comma 6, gli specifici presupposti di legittimità che possono consentire alle amministrazioni pubbliche di conferire esclusivamente incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo. Il ricorrente osserva altresì che «dal tenore della disposizione non si evince se il reclutamento del personale estraneo alla pubblica Amministrazione avvenga nel rispetto delle percentuali previste dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001», con la conseguenza che esse «potrebbero essere violate dall'applicazione dell'art. 46, comma 12, in mancanza di un rinvio espresso alle stesse da parte della provincia».

Il contrasto con le evocate disposizioni statali si tradurrebbe quindi in una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), in relazione alla materia dell'ordinamento civile, e terzo comma, Cost., perché tali disposizioni costituirebbero anche principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica.

Viene altresì dedotta la violazione, ad opera della disposizione impugnata, dello stesso art. 117, terzo comma, Cost., perché essa si porrebbe anche in contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di tutela della salute, tra i quali rientrerebbero quelli dettati con riferimento «alle modalità e ai requisiti di accesso al Servizio sanitario nazionale che si collocano in una prospettiva di miglioramento del “rendimento” del servizio offerto e, dunque, di garanzia, oltretutto del buon andamento dell'amministrazione, anche della qualità dell'attività assistenziale erogata».

1.5.- In conclusione del ricorso viene dedotto che «[l]a legge provinciale eccede oltretutto dalle competenze attribuite alla Provincia dallo Statuto speciale del Trentino Alto Adige (DPR 670/1972)».

2.- Si è costituita in giudizio, con atto depositato il 14 novembre 2019, la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

2.1.- In via preliminare, la Provincia eccepisce l'inammissibilità della censura consistente nella violazione, ad opera della legge provinciale, delle competenze attribuite dallo statuto speciale, in quanto generica. Essa è infatti riferita all'intera legge provinciale e non menziona quali sarebbero le norme statutarie violate.

Ad avviso della Provincia sarebbero poi inammissibili le censure relative alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché il Presidente del Consiglio avrebbe omesso di motivare per quale ragione, in presenza di competenze statutarie in tema di organizzazione dell'ente provinciale e del relativo personale, ai sensi dell'art. 8, numero 1), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige), si dovrebbe applicare il parametro costituzionale, stante il disposto dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), secondo il quale «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

2.2.- Nel merito, la Provincia autonoma sostiene, innanzi tutto, la infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, lettera *b*), della legge prov. Trento n. 5 del 2019.

Muovendo da quanto stabilito dalla sentenza n. 192 del 2019 di questa Corte, essa rileva che l'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 ricadrebbe nella materia dell'organizzazione regionale, con la conseguenza che i suoi disposti si applicherebbero alle Regioni ordinarie solo limitatamente ai principi da esso ricavabili. Ciò, peraltro, non varrebbe per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, in virtù del disposto dell'art. 1, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001, secondo il quale «[i] principi desumibili dall'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

La resistente aggiunge che, in ogni caso, la norma impugnata non sarebbe in contrasto con l'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 in virtù della possibilità, prevista dal comma 5-*bis* dello stesso articolo, di conferire incarichi a dirigenti di altre amministrazioni anche oltre i limiti percentuali stabiliti dal comma 6.

2.3.- In relazione alla censura rivolta nei confronti dell'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, la Provincia autonoma, dopo averne ribadito l'inammissibilità in presenza delle competenze alla stessa attribuite dal già citato art. 8, numero 1), dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, ne fa valere comunque l'infondatezza rimarcando come la norma impugnata non sia stata correttamente interpretata dal ricorrente.

Essa, infatti, sarebbe stata modificata a seguito delle sentenze n. 81 e n. 10 del 2019 della Corte costituzionale, proprio in accoglimento del principio per cui la disciplina dell'inquadramento dei giornalisti alle dipendenze della Provincia è soggetta alla riserva di contrattazione contenuta nell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001. Per l'effetto, l'impugnato art. 11 non farebbe altro che recepire le indicazioni emergenti dalla giurisprudenza costituzionale, da un lato,



eliminando la previsione che imponeva l'applicazione del CCNL dei giornalisti e, dall'altro, limitandosi a prevedere l'esigenza di "avere riguardo" ai contratti collettivi di categoria. In questo modo, la disposizione impugnata ha fatto propria una «direttiva che guida l'azione pubblica provinciale in sede di trattative, limitando la discrezionalità della delegazione trattante, cui è imposto di "tenere conto" - ciò significa "avuto riguardo" - di quanto stabilisce la contrattazione di categoria dei giornalisti». L'infondatezza della censura governativa sarebbe, peraltro, avvalorata dal regime transitorio di deroga introdotto nell'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000 dall'art. 25-*bis*, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni) convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, secondo il quale per i giornalisti in servizio presso gli uffici stampa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano continua ad applicarsi la disciplina riconosciuta dai singoli ordinamenti «sino alla definizione di una specifica disciplina da parte di tali enti in sede di contrattazione collettiva e comunque non oltre il 31 ottobre 2019».

2.4.- Con riferimento al terzo motivo di ricorso, avente ad oggetto l'art. 24 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, la Provincia autonoma eccepisce innanzi tutto l'inammissibilità delle doglianze erariali relative alla violazione dell'art. 97 Cost., per difetto di argomentazione. Nel merito, essa ne fa valere comunque l'infondatezza perché la norma censurata fa in ogni caso salva la natura selettiva della procedura, non potendosi ricavare altro dall'art. 97 Cost. che la necessità di predisporre una selezione comparativa delle diverse posizioni dei candidati.

2.5.- In relazione al quarto e ultimo motivo di ricorso, concernente l'art. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019, la Provincia autonoma eccepisce l'inammissibilità delle censure governative e invoca comunque la loro rievocazione.

Ricostruiti il quadro delle competenze provinciali in materia (art. 8, numero 1, in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» e art. 9, numero 10, in materia di tutela della salute, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige), nonché la *ratio* della norma impugnata, consistente in una misura straordinaria di reclutamento del personale medico «di fronte all'accertata e oggettiva impossibilità di reperire medici specializzati mediante le procedure ordinarie», la resistente rileva innanzi tutto l'inammissibilità, anche sub specie di contraddittorietà, delle censure avverse per non aver il Governo motivato in ordine all'applicazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo Cost., anziché delle relative norme dello statuto speciale.

Nel merito, la Provincia autonoma fa valere l'infondatezza della censura, osservando come la norma impugnata non lederebbe la competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile perché essa detterebbe norme di organizzazione, coperte dalla competenza provinciale in materia di organizzazione del servizio sanitario e collocate a monte della stipula del contratto di lavoro. Essa non contravverrebbe neanche all'art. 117, terzo comma, Cost., perché la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica non potrebbe essere fatta valere dallo Stato in presenza di un sistema sanitario che la Provincia stessa finanzia sotto la sua integrale responsabilità (viene richiamata la sentenza n. 125 del 2015). Né, da ultimo, vi sarebbe un contrasto con il titolo di competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.) perché la norma censurata è rivolta a garantire servizi e prestazioni che, senza di essa, non sarebbero resi.

3.- La trattazione del ricorso veniva fissata per l'udienza pubblica del 21 aprile 2020.

In prossimità di tale udienza, l'Avvocatura generale, con memoria depositata il 31 marzo 2020, ha insistito nelle conclusioni a supporto dell'incostituzionalità delle norme censurate.

La trattazione del ricorso è stata rinviata non avendo le parti concordemente espresso la propria volontà nel senso che la causa venisse decisa in camera di consiglio allo stato degli atti, in forza di quanto disposto dal decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera c).

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2020, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020), fra le quali quella contenuta nell'art. 12, comma 1, censurata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 97 Cost.

4.1.- Osserva il ricorrente come con tale disposizione normativa sia stato ulteriormente modificato l'art. 21, comma 7, della richiamata legge prov. Trento n. 7 del 1997, già modificato dall'impugnato art. 7, comma 5, lettera b), della legge prov. Trento n. 5 del 2019, prevedendo la riduzione al diciotto per cento della quota di incarichi dirigenziali conferibili a tempo determinato dalla Provincia autonoma di Trento al personale non di ruolo e introducendo una riserva di almeno cinque posti in favore del personale in possesso della qualifica di direttore.

La disposizione viene censurata dal Presidente del Consiglio dei ministri con motivi in larga parte analoghi a quelli impiegati nei confronti della norma contenuta nell'art. 7, comma 5, lettera b), della legge prov. Trento n. 5 del 2019, di cui si è detto sub 1.1.



Dopo aver dedotto, in particolare, la violazione della riserva di competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile, lamentando altresì la violazione del medesimo parametro interposto di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, il ricorrente evoca ora la lesione anche dell'art. 97 Cost. e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione ivi contenuto, asseritamente menomato dall'estensione della soglia oltre la quale possono essere conferiti incarichi dirigenziali a personale non di ruolo e non reclutato a seguito di apposita selezione comparativa.

In chiusura del ricorso, e in relazione a tutti gli articoli censurati, viene altresì dedotto il contrasto con «i limiti di competenza posti dallo Statuto provinciale di autonomia della Regione Trentino Alto Adige».

4.2.- Con atto depositato il 7 aprile 2020, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo, per quanto in questa sede rileva, che la censura rivolta nei confronti dell'art 12, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019 sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

La resistente, dopo aver richiamato la circostanza per cui la norma censurata costituirebbe l'esito di una trattativa intervenuta tra la Provincia stessa e il Dipartimento affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri a seguito dell'impugnazione dell'analoga disposizione contenuta nella legge prov. Trento n. 5 del 2019, eccepisce nuovamente l'inammissibilità della censura riferita alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile, perché il ricorso non avrebbe in alcun modo considerato l'espressa competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

Nel merito, la censura è ritenuta comunque infondata rispetto ad entrambi i parametri costituzionali evocati.

La norma impugnata, infatti, non sarebbe ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile, né potrebbe ritenersi lesiva dei principi sanciti dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, nei limiti in cui questi possono ritenersi applicabili alla Provincia autonoma di Trento, per motivi coincidenti con quelli impiegati a supporto della richiesta di rigetto della questione sollevata nei confronti dell'art. 7, comma 5, lettera b), della legge prov. Trento n. 5 del 2019.

Non vi sarebbe, peraltro, neanche violazione dell'art. 97 Cost., perché il parametro costituzionale non potrebbe essere integrato unicamente dalla normativa statale di cui al richiamato art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, posto che ciò vorrebbe dire «elevare la contingente valutazione del giorno operata dal legislatore statale a parametro di costituzionalità per le leggi locali in materia di organizzazione amministrativa».

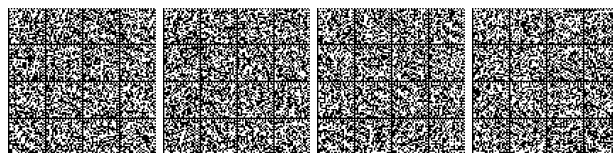
E anche ove si guardi al principio del buon andamento, esso non potrebbe dirsi violato da una regola che lascia comunque intatto il principio della prevalenza assoluta della dirigenza di ruolo su quella esterna.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2020, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020), fra le quali quella recata dall'art. 12, comma 3, censurata in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), in materia di ordinamento civile, e terzo, Cost., per lesione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute, nonché all'art. 4, numero 1, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

5.1.- Il ricorrente rileva che con la disposizione impugnata il legislatore provinciale ha nuovamente modificato l'art. 56, comma 6-*quinquies*, della legge prov. Trento n. 16 del 2010, nel testo introdotto dall'art. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019, anch'esso già oggetto di impugnazione nel ricorso iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2019.

La disposizione censurata prevede ora che, in presenza della situazione emergenziale di carenza di medici specialisti e dell'inutile esperimento di procedure concorsuali, l'Azienda provinciale per i servizi sanitari possa affidare, previo avviso formato secondo criteri di imparzialità, trasparenza e pubblicità, incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, risolutivamente condizionati all'utile esperimento delle procedure concorsuali e rinnovabili solo se persistono le predette condizioni di emergenza, previo accertamento che non vi siano professionisti disponibili individuati attraverso gli ordinari strumenti di acquisizione del personale oppure medici specializzati con contratti di formazione specialistica.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata invaderebbe l'ambito di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) perché essa si porrebbe in contrasto, analogamente alla versione precedente della norma, con quanto prevedono gli artt. 7 e 36 del d.lgs. n. 165 del 2001. Questi ultimi, infatti, vincolerebbero le pubbliche amministrazioni nell'avvalersi di contratti di lavoro flessibili, restringendo la relativa possibilità a situazioni temporanee o eccezionali, senza peraltro che tali incarichi possano essere rinnovati, come prescritto in particolare dall'art. 7, comma 6, lettera c), del citato d.lgs. n. 165 del 2001 (viene richiamata la sentenza n. 5 del 2020).



La norma impugnata si porrebbe altresì in contrasto «con le norme statutarie di cui al DPR 31 agosto 1972, n. 670» e, in particolare, con l'art. 4, numero 1, «tenuto conto del riferimento espresso di tale disposizione (art. 4, primo comma) alla “Costituzione ed ai principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica”».

La disposizione censurata è, del pari, ritenuta in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in particolare con i principi fondamentali posti dal legislatore statale nella materia della tutela della salute, «tra i quali devono annoverarsi quei principi, dettati con riferimento alle modalità e ai requisiti di accesso al Servizio sanitario nazionale, che si collocano in una prospettiva di miglioramento del “rendimento” del servizio offerto e, dunque, di garanzia, oltretutto del buon andamento dell’amministrazione, anche della qualità dell’attività assistenziale erogata (in tal senso, Corte cost., sent. n. 181/2006)».

5.2.- Con atto depositato l'8 aprile 2020, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento chiedendo, per quanto in questa sede rileva, che la censura promossa nei confronti dell'art. 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019 sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

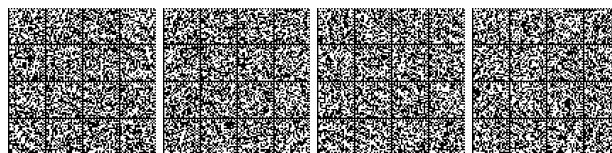
La difesa provinciale premette che la norma impugnata è stata formulata in termini più restrittivi rispetto a quanto previsto dall'art. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019, già oggetto di censura, anche a seguito di un'attività concertativa con il Dipartimento affari regionali e con quello della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La Provincia autonoma rileva come nell'ultimo triennio l'Azienda provinciale per i servizi sanitari abbia esperito numerosi tentativi di reclutamento del personale medico, a tempo determinato e indeterminato, secondo le procedure ordinarie. Tali procedure, secondo un trend del resto rilevabile anche a livello nazionale, non hanno tuttavia sortito gli effetti sperati, come è dimostrato dalla perdurante assenza di determinate figure professionali in alcuni presidi ospedalieri situati in centri minori, di cui viene dato ampiamente e dettagliatamente conto. Tenendo conto di questa situazione eccezionale, ma al tempo stesso cercando di limitare tali forme alternative di reclutamento del personale medico, è dato quindi comprendere, secondo la difesa della Provincia autonoma, le ragioni che hanno spinto il legislatore provinciale a prevedere la possibilità di conferire incarichi di lavoro autonomo a tempo determinato con contratti della durata massima di un anno, che sono comunque risolti in caso di utile esperimento della procedura ordinaria e che possono essere rinnovati a favore dello stesso soggetto solo nel caso in cui persistano le medesime condizioni che ne hanno fatto insorgere l'originaria necessità.

Ciò premesso, la Provincia autonoma eccepisce l'inammissibilità della censura prospettata con riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., quest'ultimo con riguardo alla materia del coordinamento della finanza pubblica. Nel ricorso, infatti, manca «ogni riferimento alle ragioni per le quali il parametro costituzionale sarebbe invocabile in luogo del pertinente parametro statutario, da individuare nell'art. 8, comma 1, (*recte*: numero 1) per la competenza sulla organizzazione statutaria e nell'art. 79 per il coordinamento della finanza pubblica». Né potrebbe, al medesimo fine, essere ritenuto sufficiente il rapido richiamo alle norme statutarie contenuto nel ricorso introduttivo, peraltro riferito alle competenze legislative della Regione e non della Provincia autonoma resistente.

Nel merito, la difesa provinciale osserva come la questione sia da ritenersi infondata con riferimento a tutti i parametri dedotti.

Quanto all'invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, la Provincia autonoma rileva come, in disparte la circostanza che nel caso di specie è in discussione una competenza provinciale primaria e che il conferimento dell'incarico si colloca comunque a monte del rapporto di lavoro privatistico, è la stessa normativa statale a consentire, in situazioni eccezionali, «deroghe al principio dell'assunzione a tempo indeterminato del personale medico, funzionalizzate a garantire comunque la continuità della assistenza». Ciò sarebbe dimostrato dall'art. 9 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, relativo al conferimento di incarichi di continuità assistenziale ai medici iscritti al corso di formazione in medicina generale, come anche da analoghe disposizioni contenute nei recenti decreti-legge emanati per far fronte all'epidemia da Coronavirus (con particolare riferimento all'art. 23 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante «Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», agli artt. 1, 4 e 8 del decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14, recante «Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19», e all'art. 102, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, concernente «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27).



La norma impugnata, peraltro, si limiterebbe - a differenza di questi interventi normativi - a circoscrivere la deroga alle procedure ordinarie di reclutamento nei termini strettamente necessari a garantire l'erogazione dei servizi sanitari in modo continuativo e nel rispetto degli standard qualitativi previsti dai livelli essenziali di assistenza.

Quanto alla violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, la Provincia autonoma rimarca come tale titolo di competenza non possa essere invocato a fronte di un sistema sanitario che essa finanzia sotto la sua integrale responsabilità.

In relazione, infine, alla dedotta violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, la resistente osserva come la disposizione impugnata sarebbe in realtà rivolta a incrementare, anziché a ridurre, il livello di tutela, perché essa mira a consentire l'erogazione di prestazioni mediche e assistenziali che, senza di essa, non potrebbero essere garantite.

6.- Con distinte memorie, depositate in ciascuno dei giudizi in prossimità dell'udienza pubblica del 7 luglio 2020, la difesa della Provincia autonoma ha insistito, con ulteriori argomenti, nelle conclusioni a supporto dell'inammissibilità e, comunque, dell'infondatezza delle censure governative, invocando oltre a ciò la possibile cessazione della materia del contendere rispetto alle questioni riguardanti gli artt. 11 e 24 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, siccome successivamente modificati in senso ritenuto convergente con i motivi di censura contenuti nel ricorso e dando atto della mancata applicazione di essi durante il periodo della loro vigenza.

6.1.- In prossimità dell'udienza fissata per il 7 luglio 2020, l'Avvocatura generale ha presentato memoria nell'ambito del ricorso iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2020, insistendo nelle rassegnate conclusioni a supporto dell'illegittimità della norma impugnata, deducendo anche la violazione dell'art. 97 Cost. e del connesso principio di selettività dei concorsi pubblici.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, lettera *b*), 11, 24 e 46, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021).

1.1.- Con il primo motivo di ricorso, è stato censurato l'art. 7, comma 5, lettera *b*), della legge prov. Trento n. 5 del 2019, il quale, modificando l'art. 21, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7 (Legge sull'ordinamento della provincia autonoma di Trento), ha disposto che, in alternativa al reclutamento della dirigenza di ruolo, possono essere assunti dirigenti con contratto a tempo determinato per un numero di posti non superiore al venti per cento degli incarichi dirigenziali in essere presso la Provincia, tra persone in possesso dei requisiti per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alla dirigenza di ruolo della Provincia stessa. La disposizione impugnata è ritenuta in contrasto con la riserva di competenza legislativa allo Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, tenuto conto in particolare delle soglie inferiori (dieci per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e otto per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia) previste a tal fine dall'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni).

1.2.- Con il secondo motivo di ricorso, viene dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. ad opera dell'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, con il quale è stato stabilito che la contrattazione collettiva sul trattamento economico e giuridico dei giornalisti operanti presso la Provincia si svolga nell'ambito di distinte disposizioni del comparto delle autonomie locali, «avuto riguardo ai contratti di riferimento di categoria e con l'intervento delle organizzazioni sindacali di categoria dei giornalisti maggiormente rappresentative a livello nazionale». La norma censurata, richiamando i contratti di categoria dei giornalisti, si porrebbe in contrasto con la riserva di contrattazione collettiva contenuta negli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché con le previsioni di cui all'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni).

1.3.- Con il terzo motivo di ricorso, viene censurato, in relazione all'art. 97, comma quarto, Cost., l'art. 24 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, che ha previsto, nel disciplinare le modalità di svolgimento delle procedure del concorso straordinario per l'accesso ai posti di lavoro a tempo indeterminato per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali, l'eliminazione dell'esame-colloquio e, di conseguenza, il mantenimento della sola valutazione dei titoli dei candidati. Tale eliminazione della prova pubblica d'esame violerebbe i criteri costituzionali di selettività dei concorsi pubblici, che verrebbero salvaguardati solo dalla presenza di una prova d'esame.



1.4.- Col quarto e ultimo motivo di ricorso, viene lamentata la lesione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute, da parte dell'art. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019, mediante il quale si è previsto, con l'introduzione del comma 6-*quiquies* nell'art. 56 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 6 (Tutela della salute della provincia di Trento), che l'Azienda provinciale per i servizi sanitari possa affidare incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, purché sia previamente accertato che non ci sono professionisti disponibili individuati attraverso gli ordinari strumenti di acquisizione del personale. Il ricorrente deduce che, con la disposizione impugnata, verrebbe violato il divieto di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa con la pubblica amministrazione e leso il principio della copertura ordinaria del fabbisogno di personale mediante assunzioni a tempo determinato, secondo quanto previsto rispettivamente dagli artt. 7 e 36 del d.lgs. n. 165 del 2001. Da ciò discenderebbe anche una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla violazione tanto dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, quanto di tutela della salute, atteso che con il conferimento di tali incarichi non verrebbero soddisfatti i principi rivolti al miglioramento del servizio e della qualità dell'attività assistenziale erogata.

1.5.- In chiusura del ricorso erariale viene altresì invocata la violazione, da parte della legge provinciale, «delle competenze attribuite alla Provincia dallo Statuto speciale del Trentino Alto Adige».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2020, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020), tra cui quella contenuta nell'art. 12, comma 1, con la quale è stato ulteriormente modificato l'art. 21, comma 7, della legge prov. Trento n. 7 del 1997, prevedendosi che la percentuale di incarichi dirigenziali conferibili a personale esterno all'amministrazione provinciale, con contratto di lavoro autonomo, è fissata al diciotto per cento delle posizioni dirigenziali in essere presso la Provincia. Viene dedotta, con motivazioni in larga parte analoghe a quelle del primo motivo di cui al ricorso iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2019, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile, oltre che la violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di buon andamento dell'amministrazione.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2020, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni contenute nella legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020), tra cui quella contenuta nell'art. 12, comma 3, con cui è stato ulteriormente modificato l'art. 56, comma 6-*quiquies*, della legge prov. Trento n. 16 del 2010, che prevede ora una disciplina complessivamente più restrittiva per l'affidamento di incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, a medici specialisti, per lo svolgimento di attività sanitarie anche a carattere ordinario. Anche in questo caso, le censure risultano largamente sovrapponibili a quelle di cui al quarto motivo del ricorso iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2019, deducendo il ricorrente la violazione degli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute, nonché dell'art. 4, numero 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

4.- Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi iscritti ai numeri 28 e 29 del registro ricorsi 2020, i giudizi vanno riuniti in ragione della connessione esistente tra le norme censurate con i vari ricorsi e qui oggetto di esame.

5.- La Provincia autonoma di Trento si è costituita in tutti i giudizi eccependo in ognuno di essi l'inammissibilità delle censure riferite alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in ragione della mancata considerazione, da parte dei ricorsi introduttivi, della spettanza in capo alla Provincia medesima di specifiche competenze attribuite dallo statuto reg. Trentino-Alto Adige, prima fra tutte quella legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1), secondo quanto invece imposto dalla clausola contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

5.1.- L'eccezione di inammissibilità è fondata, nei termini di seguito precisati.

Come questa Corte ha stabilito anche di recente, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale il ricorso può ritenersi ammissibile allorché «fornisc[a] una sufficiente motivazione circa "l'impossibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale" (da ultimo, sentenza n. 43 del 2020)», con la conseguenza che da esso, ««valutato nel suo complesso», deve desumersi il riferimento ai parametri statutari che, nella materia oggetto della singola questione, possono fondare interventi del legislatore regionale (sentenze n. 43 e n. 16 del 2020)» (sentenza n. 130 del 2020).



L'assolvimento dell'onere argomentativo richiesto quando è posta in dubbio la titolarità di una competenza legislativa di un ente dotato di autonomia speciale non può quindi prescindere da un'adeguata considerazione del quadro delle competenze fissato nel rispettivo statuto speciale, atteso che è solo a seguito di tale ricognizione che possono individuarsi i termini esatti della questione posta a questa Corte, con riferimento, in particolare, alla valutazione comparativa richiesta dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e alla connessa identificazione del parametro di volta in volta pertinente, tra quello costituzionale e quello statutario, in quanto attributivo di «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Quanto all'adeguatezza del richiamo nell'atto introduttivo del giudizio al parametro statutario, è costante l'orientamento di questa Corte per cui «è da ritenersi "sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso" (sentenze n. 147 del 2019, n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013). In particolare, è ammissibile il ricorso "che non sia sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti, che vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo" (sentenze n. 153 del 2019 e n. 142 del 2015)» (sentenza n. 43 del 2020).

I termini per l'assolvimento dell'onere argomentativo richiesto, pertanto, non possono non dipendere dalla natura dell'attribuzione oggetto di scrutinio, con la conseguenza che lì dove venga contestata la titolarità, in capo all'ente dotato di autonomia speciale, di una competenza astrattamente pertinente nella disciplina di una certa materia, il ricorso può ritenersi ammissibile purché offra una «non implausibile argomentazione sul suo presupposto, ossia l'anzidetta carenza di competenze statutarie» (sentenza n. 153 del 2019).

Pur restando fermo, quindi, che in casi del genere tale vaglio di ammissibilità non può spingersi oltre una sommaria delibazione intorno all'ambito di spettanza di una determinata competenza in capo alla Regione a statuto speciale o alla Provincia autonoma e alla sua astratta pertinenza all'ambito materiale di una normativa contestata, va ribadito come a chi ne contesti l'esercizio è richiesto comunque, a pena di inammissibilità, di offrire «la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio [...] [che] non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 220 del 2008; ordinanza n. 358 del 2002)» (sentenza n. 151 del 2015).

Deve quindi ritenersi in ogni caso residuale, e comunque legata a ipotesi in cui è evidente l'estraneità delle competenze statutarie ad un certo ambito materiale perché immediatamente riferibile a un titolo di competenza riservato allo Stato, la possibilità che l'atto introduttivo del giudizio faccia leva unicamente su elementi «indiziari» (sentenza n. 153 del 2019), come la giurisprudenza costituzionale o il quadro della normativa statale, senza confrontarsi espressamente, sia pur in modo sintetico, col quadro delle competenze statutarie.

5.2.- Poste tali premesse, devono essere dichiarate inammissibili le doglianze statali fondate sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alle questioni aventi ad oggetto l'art. 7, comma 5, lettera b), della legge prov. Trento n. 5 del 2019 e il successivo art. 12, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, nonché l'art. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019 e il successivo art. 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019.

Le due sequenze di norme impugnate sono intervenute, come si è visto, a disciplinare i criteri per l'affidamento di incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo a tempo determinato, a dirigenti esterni all'amministrazione provinciale, individuando le percentuali massime di attribuzione di tali incarichi, e a medici specialisti per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, prevedendo la procedura che l'Azienda provinciale per i servizi sanitari è tenuta a seguire nell'affidamento di tali incarichi, i presupposti e la relativa durata.

Ora, pur a fronte del fatto che tali disposizioni intervengono a disciplinare requisiti e procedure organizzative delle strutture e del personale dell'amministrazione provinciale, e pertanto esse non possono non ritenersi riferibili, anche solo astrattamente, al titolo di competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige), i ricorsi governativi omettono del tutto di prendere in considerazione lo specifico parametro statutario, limitandosi a evocare - peraltro in relazione al complesso delle censure prospettate nei vari ricorsi - un generico contrasto con i limiti di competenza posti dallo statuto. Né, per le medesime ragioni, può ritenersi in alcun modo sufficiente il semplice richiamo, a supporto dell'illegittimità dell'art. 12, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, al contrasto con la norma statutaria di cui all'art. 4, numero 1, dello statuto medesimo, peraltro avente ad oggetto la competenza legislativa della Regione e non delle Province autonome.



Del resto, è evidente che l'evocazione del parametro riguardante l'ordinamento civile (come di altri titoli di competenza legislativa esclusiva statale) non può, di per sé, comportare sempre e comunque una contestazione implicita dello spazio di manovra assegnato a Regioni e Province autonome, sia perché - come nel caso di specie - esso può richiedere di essere commisurato ad altri ambiti di competenza, sia perché un affievolimento dell'onere argomentativo può ritenersi ammissibile solo laddove si assuma lesa un ambito materiale inequivocabilmente connesso al nucleo della materia in questione (come nel caso di norme dal contenuto «eminentemente privatistico e processuale»: sentenza n. 103 del 2017).

5.2.1.- Non merita, invece, accoglimento l'eccezione di inammissibilità riferita alla censura avente ad oggetto l'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019.

La norma impugnata, infatti, mostra prima facie una evidente inerenza alla materia dell'ordinamento civile, per il fatto di intervenire in un ambito - quello dell'inquadramento contrattuale dei giornalisti dipendenti da enti e organi provinciali - in cui assume un rilievo decisivo l'affidamento alla contrattazione collettiva, secondo quanto previsto dagli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001 e 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, come correttamente riportato nell'atto introduttivo del giudizio.

La relativa questione di legittimità costituzionale deve quindi essere esaminata nel merito, avendo il ricorso introduttivo motivato non implausibilmente in ordine all'estraneità della norma oggetto di esame al quadro delle competenze attribuite dallo statuto speciale alla Provincia autonoma.

5.3.- Pur se non eccepita dalla difesa provinciale, deve poi essere dichiarata l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 12, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, promossa in riferimento all'art. 97 Cost., per genericità dei motivi impiegati.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione e di presentare una motivazione non meramente assertiva, che indichi le ragioni del contrasto con i parametri evocati, attraverso una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (così, tra le ultime, sentenza n. 25 del 2020)» (sentenza n. 143 del 2020). Peraltro, l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005 e ordinanza n. 140 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 106 del 2020, n. 232 del 2019, n. 152 del 2018 e n. 107 del 2017).

Nell'evocare un generico contrasto tra la norma che dispone la fissazione al diciotto per cento della percentuale di incarichi dirigenziali conferibili a soggetti esterni all'amministrazione provinciale e il principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione, il ricorso omette infatti del tutto di dare conto delle ragioni per cui la fissazione di tale soglia percentuale si tradurrebbe di per sé in un vulnus al dedotto principio, mancando a tal fine una ricostruzione, anche solo sommaria, della complessiva disciplina provinciale in materia di incarichi dirigenziali, con riferimento in particolare a quella concernente i requisiti professionali e la procedura di reclutamento dei dirigenti esterni, contenuta nell'art. 28 della legge prov. Trento n. 7 del 1997, necessaria al fine di verificare i termini del contrasto con il parametro costituzionale asseritamente violato.

Mancano, dunque, gli elementi, anche minimi, per esaminare nel merito le censure mosse dal ricorrente sul punto (*ex plurimis*, sentenze n. 290 e 198 del 2019 e n. 245 del 2018).

6.- Deve ora essere esaminata nel merito la questione avente ad oggetto l'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019.

La norma censurata ha modificato l'art. 77, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), prevedendo che «[l]a contrattazione collettiva sul trattamento giuridico ed economico dei giornalisti operanti presso la Provincia e presso gli enti strumentali previsti dall'articolo 33, comma 1, lettera a), della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), si svolge nell'ambito di distinte disposizioni del comparto delle autonomie locali, avuto riguardo ai contratti di riferimento di categoria e con l'intervento delle organizzazioni sindacali di categoria dei giornalisti maggiormente rappresentative a livello nazionale». Successivamente alla proposizione del ricorso, il medesimo comma 2 dell'art. 77 è stato modificato dall'art. 14 della legge prov. Trento n. 13 del 2019, il quale ha disposto che la medesima contrattazione collettiva si svolga, «[n]el rispetto dei principi fondamentali contenuti nella legge 7 giugno 2000, n. 150», «secondo la specifica disciplina del comparto provinciale delle autonomie locali e nell'ambito delle direttive impartite dalla Giunta provinciale all'agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale ai sensi dell'articolo 59 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (legge sul personale della provincia 1997), che tengono conto dei contratti di riferimento di categoria e con l'intervento delle organizzazioni sindacali di categoria dei giornalisti maggiormente rappresentative a livello nazionale».



6.1.- Deve anzitutto escludersi che, alla luce della modifica normativa sopravvenuta e non fatta oggetto di censure governative, possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, così come richiesto dalla difesa provinciale.

Benché l'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019 sia rimasto in vigore per un periodo di tempo limitato (dal 7 agosto al 24 dicembre 2019) e non risulti, anche secondo quanto documentato dalla difesa provinciale, che esso abbia trovato medio tempore applicazione, deve ritenersi che la sopraggiunta modifica intervenuta con l'art. 14 della legge prov. Trento n. 13 del 2019 non sia soddisfacente delle pretese avanzate dal ricorrente, continuando essa ad operare un richiamo ai contratti collettivi di categoria dei giornalisti.

Ciò esclude, secondo la giurisprudenza di questa Corte, che possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenze n. 117 e n. 106 del 2020 e ordinanza n. 140 del 2020).

6.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019 non è comunque fondata.

Il contenuto della disposizione censurata va esaminato alla luce delle disposizioni contenute negli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001 e nella legge n. 150 del 2000. Come questa Corte ha più volte affermato, infatti, la materia concernente l'inquadramento contrattuale dei dipendenti pubblici che siano altresì giornalisti ricade all'interno della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze n. 112 del 2020, n. 81 e n. 10 del 2019) e, per l'effetto, la regolazione del relativo rapporto di lavoro è demandata alla contrattazione collettiva, con particolare riguardo a quella disciplinata dall'art. 9 della legge n. 150 del 2000, che ha «connotati di specialità» rispetto a quella di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 81 del 2019).

Il comma 5 dell'art. 9 della legge n. 150 del 2000 prevede attualmente che «[n]egli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ai giornalisti in servizio presso gli uffici stampa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in via transitoria, sino alla definizione di una specifica disciplina da parte di tali enti in sede di contrattazione collettiva e comunque non oltre il 31 ottobre 2019, continua ad applicarsi la disciplina riconosciuta dai singoli ordinamenti».

Se quindi non è in discussione, né è contestata dalle parti, l'applicabilità di tale normativa alla Provincia resistente, stante anche il tenore dell'art. 10 della legge medesima, secondo il quale le disposizioni del Capo I (Principi generali) della legge «si applicano, altresì, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti e nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione», ciò che va rilevato è che la norma impugnata ha un contenuto diverso da quello ad essa ascritto dal ricorso introduttivo, e che la pone al riparo dalla dichiarazione di incostituzionalità.

L'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, infatti, non è rivolto ad escludere l'applicabilità della disciplina contrattuale relativa al comparto di contrattazione collettiva a favore dei contratti di riferimento della categoria. Il comma 3 dell'art. 11 prevede infatti che «[d]alla data di entrata in vigore del contratto collettivo previsto dal comma 1, anche transitorio, e comunque entro il 31 ottobre 2019, cessano di applicarsi le corrispondenti disposizioni contrattuali in vigore». La norma impugnata, quindi, mostra di voler fare salvo il principio statale in questione, allineandosi al suo contenuto precettivo e limitandosi a orientare l'azione degli enti provinciali chiamati a negoziare il regime contrattuale del comparto nella direzione del raggiungimento di un esito negoziale che faccia salvi, per quanto possibile, il regime e le condizioni dei contratti collettivi di categoria dei giornalisti.

Che questa sia la portata da attribuire alla norma censurata lo si ricava anche dalle modifiche da ultimo intervenute che, come visto, hanno inserito un richiamo espresso all'art. 77, comma 2, della legge prov. Trento n. 12 del 1983, ai principi fondamentali contenuti nella legge n. 150 del 2000 e hanno previsto che la contrattazione si svolga nell'ambito delle direttive impartite dalla Giunta provinciale all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale, secondo quanto previsto dall'art. 59 della legge prov. Trento n. 7 del 1997, esaurendo così il suo significato e la sua portata unicamente nella disciplina dei rapporti tra l'organo di governo della Provincia e l'ente provinciale chiamato ad operare, in vista dell'avvio della contrattazione, come delegazione trattante.

In questo modo, la norma censurata non si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per costituire al tempo stesso legittimo esercizio della competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di ordinamento degli uffici e del personale (art. 8, numero 1, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige).



7.- Deve ora essere esaminata la questione concernente l'art. 24 della medesima legge, avente ad oggetto le modalità di svolgimento del concorso straordinario 2019 per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali.

Anche in relazione ad essa è necessario verificare preliminarmente se sia intervenuta la cessazione della materia del contendere.

La norma oggetto di scrutinio, che ha modificato l'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2018, n. 15 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2018-2020), è stata impugnata in ragione dell'asserito contrasto con l'art. 97 Cost., quarto comma, per aver essa affidato unicamente ai titoli (e non anche a una prova d'esame scritta o orale) la valutazione dei candidati al concorso straordinario per il 2019 per l'accesso a posti di lavoro con contratto a tempo indeterminato per personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali.

La norma censurata è rimasta in vigore dal 7 agosto al 24 dicembre 2019, giorno antecedente alla data di entrata in vigore della legge prov. Trento n. 13 del 2019, il cui art. 17 ha ulteriormente modificato l'art. 19 della legge prov. Trento n. 15 del 2018, prevedendo la reintroduzione della prova d'esame per il concorso straordinario 2019 per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali.

Se quindi, da un lato, la modifica da ultimo intervenuta non può che ritenersi pienamente soddisfacente delle pretese del ricorrente, non risulta, dall'altro lato, che la norma impugnata abbia ricevuto applicazione nel periodo della sua vigenza.

Secondo quanto dedotto e documentato dalla difesa provinciale attraverso la produzione dei relativi atti, il concorso straordinario 2019 per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali è stato infatti bandito, successivamente alle modifiche da ultimo intervenute con la legge prov. Trento n. 13 del 2019, con delibera di Giunta provinciale del 24 gennaio 2020, n. 66. Il bando allegato a tale delibera prevede che il detto concorso straordinario si svolga «per titoli ed esami» (art. 1). Pertanto, in assenza del verificarsi, nel periodo di vigenza della norma impugnata, di un requisito attuativo idoneo a operare come necessario presupposto per l'applicazione della norma impugnata, si deve ritenere che essa non abbia ricevuto applicazione (analogamente, sentenza n. 287 del 2019).

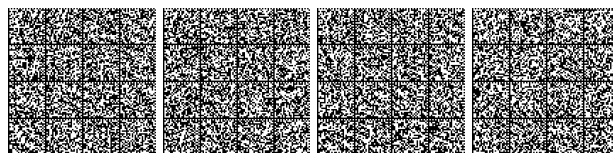
Ricorrono, pertanto, i presupposti perché debba essere dichiarata, in relazione alla questione avente ad oggetto l'art. 24 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, la cessazione della materia del contendere.

8.- Possono infine essere trattate congiuntamente le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019 e 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, in virtù della connessione derivante dalla loro successione temporale.

8.1.- L'art. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019 ha introdotto il comma 6-*quinquies* nell'art. 56 della legge prov. Trento n. 16 del 2010, il quale recita: «[p]er far fronte alla situazione emergenziale di carenza di medici specialisti in alcune discipline, per garantire la costante erogazione dei servizi sanitari e il rispetto dei livelli essenziali di assistenza del servizio sanitario nazionale, l'Azienda provinciale per i servizi sanitari può affidare incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, purché sia previamente accertato che non ci sono professionisti disponibili individuati attraverso gli ordinari strumenti di acquisizione del personale oppure medici specializzati con contratti di formazione specialistica ai sensi dell'articolo 4 della legge provinciale 6 febbraio 1991, n. 4 (Interventi volti ad agevolare la formazione di medici specialisti e di personale infermieristico). Gli incarichi hanno durata massima di un anno; possono essere affidati nuovi incarichi annuali allo stesso soggetto se persistono le condizioni del precedente periodo».

L'art. 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019 ha successivamente modificato tale previsione, stabilendo che la facoltà dell'Azienda provinciale di conferire tali incarichi è riconosciuta «nelle more dell'espletamento di ulteriori procedure concorsuali» e sostituendo il periodo finale sulla durata annuale degli incarichi e sul loro rinnovo con la previsione per cui «[g]li incarichi sono attribuiti con la clausola di anticipata cessazione nel caso in cui si sia verificato l'utile esperimento della procedura concorsuale. Per garantire la qualità del servizio, gli incarichi sono conferiti a seguito di un avviso formato secondo criteri di imparzialità, trasparenza e pubblicità e sulla base di un criterio di qualità curricolare. Nuovi incarichi al medesimo soggetto possono essere conferiti solo se persistono le condizioni previste da questo comma».

8.2.- Con tali interventi normativi, il legislatore trentino ha inteso dotarsi di uno strumento in grado di far fronte alla eccezionale carenza di medici specialisti in alcuni presidi ospedalieri del territorio provinciale e in relazione ad alcune discipline, causata nell'ultimo triennio dagli inutili e reiterati tentativi di reclutamento del personale, a tempo indeterminato e determinato, attraverso le ordinarie procedure selettive. Ciò, secondo la difesa della Provincia autonoma, non contestata sul punto dall'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe dovuto alla circostanza che l'attività svolta in alcune discipline mediche fondamentali (come la medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza, l'ostetricia o la ginecologia) e in alcuni ospedali situati in località periferiche sarebbe ritenuta meno appetibile dai medici potenzialmente interessati



rispetto a strutture ospedaliere dove è più frequente una casistica più complessa. Né a tale problema organizzativo la Provincia autonoma è riuscita a porre rimedio avvalendosi della possibilità, introdotta dall'art. 1, commi 547, 548 e 548-bis 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), di ammettere alla procedura concorsuale i medici in formazione specialistica iscritti all'ultimo anno di corso nella disciplina messa a concorso o in quella affine.

La modifica operata con l'art. 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, rappresenterebbe la riprova del «carattere limitato e strettamente ritagliato rispetto alle esigenze dell'emergenza» dell'intervento legislativo provinciale, che prevede attualmente la risoluzione dei contratti in essere in caso di utile esperimento della procedura ordinaria di reclutamento e la possibilità di rinnovare gli incarichi solo nel caso in cui persistano le medesime condizioni di eccezionalità.

8.3.- Poste tali premesse, è necessario preliminarmente rilevare come le norme impugnate, oltre a non poter essere scrutinate alla luce dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto le relative censure governative sono state dichiarate inammissibili (*supra* p. 5.2.), esulano anche dall'ambito della materia di competenza legislativa concorrente avente ad oggetto il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), la Provincia autonoma di Trento «provved[e] al finanziamento del Servizio sanitario nazionale [...] senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato», sicché quest'ultimo non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (*ex multis*, sentenze n. 241 del 2018, n. 231 del 2017, n. 75 del 2016, n. 125 del 2015, n. 187 e n. 115 del 2012, n. 133 del 2010, n. 341 del 2009).

Da ciò l'infondatezza della censura governativa relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al coordinamento della finanza pubblica.

8.4.- Occorre pertanto identificare la materia cui deve ricondursi la disciplina contenuta nelle impugnate disposizioni, tanto più che esse, non diversamente da quanto stabilito da questa Corte in passato in tema di affidamento di incarichi in materia sanitaria (sentenze n. 231 del 2017 e n. 126 del 2014), non si prestano ad afferire a un solo ambito materiale, per il fatto di incorporare tanto un contenuto propriamente organizzativo (astrattamente riconducibile alla più volte richiamata competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di ordinamento degli uffici e del personale), quanto una esplicita finalizzazione a garantire l'erogazione delle prestazioni sanitarie a carico del servizio sanitario provinciale, assicurate, in assenza di personale medico di ruolo, dal personale medico specialistico affidatario di incarichi individuali a tempo determinato.

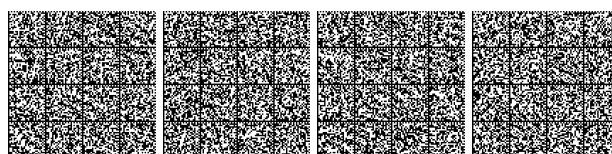
Come questa Corte ha infatti stabilito anche di recente, in casi del genere l'individuazione dell'ambito materiale di competenza delle norme oggetto di esame deve tenere conto «della loro *ratio*, della loro finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina» (sentenze n. 38 e n. 5 del 2020, n. 100 del 2019, n. 32 del 2017).

Alla luce di ciò, è necessario rilevare come l'ambito prevalentemente inciso dalle disposizioni provinciali oggetto di scrutinio sia quello ricadente nella materia «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla Provincia resistente in luogo delle corrispondenti disposizioni statutarie in quanto attributiva di forme più ampie di autonomia rispetto a queste ultime (sentenze n. 231 e n. 126 del 2017, n. 162 del 2007, n. 134 del 2006).

Tali disposizioni, infatti, rinviengono la loro giustificazione nell'esigenza di approntare un rimedio organizzativo straordinario, consistente nella possibilità di affidare incarichi a personale medico specialistico per un periodo limitato e in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali, idoneo a fare fronte ad una situazione di carenza di medici non imputabile all'inerzia dell'amministrazione provinciale. In tal modo, la Provincia autonoma, proprio al fine di garantire la complessiva continuità assistenziale (di cui all'art. 5 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502») altrimenti pregiudicata dall'assenza di personale medico-ospedaliero, ha intrapreso «le azioni necessarie per il conseguimento di un apprezzabile obiettivo organizzativo» (sentenza n. 53 del 2020), che non invadono spazi riservati alla competenza statale.

Le disposizioni impugnate, infatti, non intervengono sui titoli professionali del personale medico affidatario degli incarichi a tempo determinato e, pertanto, non si prestano ad incidere sulla qualità delle relative prestazioni rese all'utenza (da ultimo, sentenza n. 38 del 2020).

La facoltà di affidare tali incarichi a tempo determinato, inoltre, è stata adeguatamente circoscritta, soprattutto a seguito delle modifiche introdotte da ultimo, facendo dipendere il ricorso a tali strumenti dall'attivazione delle procedure di reclutamento ordinario, disponendo la cessazione anticipata dell'incarico in caso di utile esperimento della procedura concorsuale, limitando la possibilità di rinnovo degli stessi e garantendo che la procedura di conferimento si svolga nel rispetto di criteri di imparzialità, trasparenza e pubblicità. In questo modo, può ritenersi complessivamente scongiurata l'eventualità che il ricorso a tali incarichi esoneri la Provincia autonoma dall'obbligo di procedere senza indugio al rinnovo delle ordinarie procedure di reclutamento del personale medico.



Né, in conclusione, sussistono le condizioni affinché le disposizioni oggetto di esame possano interferire con le molteplici disposizioni statali in materia di conferimento di incarichi al personale medico e sanitario adottate di recente al fine di fronteggiare l'emergenza pandemica da COVID-19 (con riferimento, in particolare, all'art. 23 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante «Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19» e agli artt. 1, 4 e 8 del decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14, recante «Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19», disposizioni ora abrogate dall'art. 1, comma 2, della legge 24 aprile 2020, n. 27, che ha fatto salvi gli effetti da esse prodotti e i rapporti giuridici che da esse sono sorti; nonché in relazione agli artt. 2-bis e 102 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, contenente «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge n. 27 del 2020). Tali interventi normativi appaiono infatti univocamente rivolti a modulare in termini di massima flessibilità il ricorso a forme di reclutamento del personale medico e sanitario, intervenendo in particolare in termini derogatori sui presupposti abilitativi e professionali del personale chiamato a fronteggiare, per un periodo di tempo limitato, una situazione di carattere epidemiologico assolutamente eccezionale.

Il perseguimento di tale obiettivo da parte del legislatore statale non fa quindi venire meno la legittimità delle disposizioni provinciali oggetto di scrutinio, per il fatto che esse non incidono su aspetti riservati alla legislazione statale e sono comunque rivolte a garantire la continuità del servizio medico-assistenziale in ambito provinciale, costituendo così legittimo esercizio della competenza legislativa attribuita alla Provincia autonoma in materia di tutela della salute.

8.5.- Devono, pertanto, essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019 e dell'art. 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni sollevate con i ricorsi iscritti ai numeri 28 e 29 del registro ricorsi 2020;

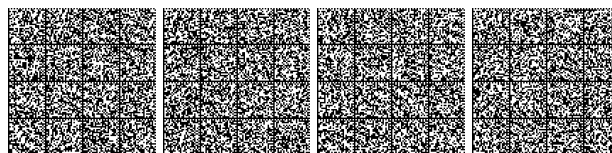
riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), e 12, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento complessivamente agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 97 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019, e 12, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 97, Cost., quarto comma, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;



5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019, e 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento complessivamente all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 4, numero 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con i ricorsi indicati in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200174

N. 175

Ordinanza 25 giugno - 29 luglio 2020

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Sanità pubblica - Emergenza epidemiologica COVID-19 - Comportamenti formali posti in essere dalle Regioni Lombardia e Veneto - Conflitto di attribuzione tra enti promosso dal Codacons, in via suppletiva dello Stato - Manifesta inammissibilità del conflitto.

– Costituzione, artt. 117, commi secondo, lettere d), q) e h), e terzo, e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

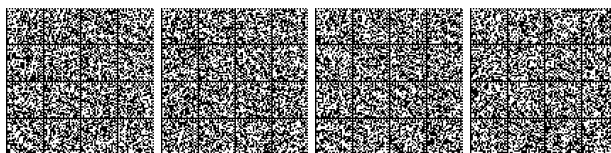
composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, sorto a seguito dei comportamenti formali posti in essere dalle Regioni Lombardia e Veneto, con riferimento alle funzioni in materia di riapertura delle attività produttive e commerciali nell'ambito della cosiddetta "fase 2" dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, promosso dal Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (CODACONS), con ricorso notificato il 21 aprile 2020, depositato in cancelleria il 23 aprile 2020, iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2020.



Visti gli atti di costituzione della Regione Lombardia e della Regione Veneto;

udito il Giudice relatore Franco Modugno nella camera di consiglio del 24 giugno 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 25 giugno 2020.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 21 aprile 2020 e depositato il 23 aprile 2020, il Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (CODACONS) ha promosso conflitto di attribuzioni nei confronti delle Regioni Lombardia e Veneto, in riferimento ai «comportamenti formali posti in essere» da queste, per violazione delle attribuzioni costituzionalmente riservate allo Stato dagli artt. 117, commi secondo, lettere d), q) e h), terzo, e 120 della Costituzione;

che il ricorrente dichiara di agire in via suppletiva dello Stato e chiede a questa Corte di «accertare e dichiarare a chi spettano, in base alle norme costituzionali sopra richiamate, le attribuzioni per la gestione della c.d. fase 2, nell'ambito dell'emergenza COVID19»;

che il CODACONS, denunciando la situazione di generale «disordine istituzionale» nei rapporti fra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ritiene che le Regioni Veneto e Lombardia, «che sono anche le zone più colpite dal contagio, hanno espresso numerose volte dichiarazioni di segno opposto a quelle dello Stato»;

che, in particolare, il ricorrente lamenta, per un verso, che la Regione Lombardia avrebbe «ondeggiato fra misure stringenti, l'obbligatorietà della mascherina per i cittadini lombardi, e fughe in avanti»; per l'altro, che la Regione Veneto avrebbe, invece, manifestato la volontà di riapertura anticipata rispetto alle previsioni statali delle attività produttive e commerciali, essendo stato, a tal fine, addirittura presentato un «Piano autonomo di riapertura di ben 17 pagine»;

che, pertanto, secondo il CODACONS si sarebbe determinata una situazione di «grave caos», che rischierebbe «di infrangere l'unità dello Stato», poiché molte Regioni porrebbero in essere comportamenti gravemente lesivi delle attribuzioni dello Stato e «il Governo quale rappresentante dello Stato» assisterebbe «inerte a questa continua invasione delle sue competenze»;

che, in punto di diritto, il ricorrente, pur riconoscendo come «pacifica la struttura del conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni nonché tra Regioni», dichiara di agire in via suppletiva dello Stato, poiché - aggiunge - l'azione, così promossa, non impedirebbe al soggetto originariamente titolare di agire, in qualsiasi momento, per assumere in proprio la titolarità del conflitto;

che, riguardo alla legittimazione a sollevare il conflitto, secondo il ricorrente, la giurisprudenza di questa Corte ammetterebbe che «soggetti ed organi diversi dallo Stato-apparato possono essere parti di un conflitto tra poteri [...] qualora risultino titolari di una "pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita"»;

che, su tali basi, sussisterebbe la legittimazione sotto il profilo soggettivo, in quanto il CODACONS sarebbe «per legge [...] chiamato a tutelare gli interessi ed i diritti di consumatori e utenti», tra cui, in base al proprio statuto, il diritto alla salute e il diritto alla trasparenza, anche in ragione, come si ricaverebbe dal Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenze 20 febbraio 2020, n. 6 e 11 gennaio 2007, n. 1 e Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 18 agosto 2011, n. 17351, del «compito di un certo rilievo pubblicistico» che lo stesso svolgerebbe;

che, in aggiunta, la legittimazione del ricorrente troverebbe fondamento anche nell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il quale, permettendo agli «enti esponenziali, come il Codacons, di partecipare ai giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi», avrebbe «[c]ostituzionalizza[to], per così dire, la posizione degli Enti esponenziali»;

che, infine, il potere riconosciuto a tali enti di sostituirsi allo Stato si ricaverebbe anche da «molteplici» norme che regolano il potere sostitutivo: l'art. 120, secondo comma, Cost., che disciplina il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, «l'art. 9 TUEL», che prevedrebbe «la possibilità per gli Enti esponenziali di far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al Comune e alla Provincia», nonché «[l']art. 310 Cod. Ambiente che attribui[rebbe] agli enti esponenziali un potere sostitutivo in materia di danno ambientale, quando, ad. es. l'ente locale rimane inerte»;

che, per quanto riguarda la sussistenza del profilo oggettivo, il ricorrente premette che, in sede di conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, potrebbero essere sindacati anche comportamenti degli organi istituzionali, come emergerebbe dalla sentenza di questa Corte n. 1 del 2013;



che, su tale presupposto, il CODACONS ritiene che, tanto la Regione Veneto, con un programma contenente puntuali prescrizioni, quanto la Regione Lombardia, con «dichiarazioni, comunicati stampa e interviste televisive, proprie e personali posizioni sulla gestione della crisi», avrebbero posto in essere comportamenti formali lesivi delle competenze statali;

che, con tali comportamenti, avrebbero violato le attribuzioni statali sancite dall'art. 117, commi secondo, lettere d), q) e h), in materia di «sicurezza dello Stato», «profilassi internazionale»; e «ordine pubblico e sicurezza» e terzo, Cost. in materia di «tutela della salute», in quanto si afferma essere evidente che nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, venendo inciso «il diritto primario alla salute, i principi fondamentali per la c.d. fase 2 spettano allo Stato, e solo norme dal carattere integrativo spettano alle Regioni», nonché l'art. 120, secondo comma, Cost., che attribuirebbe al Governo il ruolo di «granate [recte: garante] dell'unità di azione e indirizzo dello Stato», minato «dalle reiterate condotte poste in essere dalla Regione Lombardia e della [recte: dalla] Regione [Veneto]»;

che il ricorrente ha, infine, proposto istanza cautelare di sospensione dei gravi comportamenti formali posti in essere dalle Regioni Veneto e Lombardia, chiedendo, altresì, che venga ordinato alle stesse di astenersi dal porre in essere ulteriori comportamenti lesivi delle attribuzioni statali;

che, con successiva nota, depositata in data 29 aprile 2020, il ricorrente ha integrato i riferimenti agli atti ritenuti lesivi, producendo, oltre a una serie di articoli di stampa, l'ordinanza del Presidente della Giunta regionale della Regione Veneto 24 aprile 2020, n. 42, recante «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19. Ulteriori disposizioni.» e un «[d]ocumento predisposto dal comune di Milano con le sue proposte per la cosiddetta fase 2 pubblicato sul sito istituzionale dello stesso Comune il 24 aprile 2020»;

che la Regione Lombardia si è costituita in giudizio con atto depositato il 25 maggio 2020, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque sia, infondato;

che la difesa di parte resistente, premessa un'ampia ricostruzione della disciplina normativa dell'emergenza sanitaria, sociale ed economica causata dalla diffusione della pandemia da COVID-19, tesa a dimostrare che «l'adozione di misure restrittive delle libertà individuali e della iniziativa economica, attraverso DPCM», può essere accompagnata da interventi regionali più restrittivi per adattare le singole disposizioni alla situazione sanitaria della singola Regione, afferma che la Regione Lombardia avrebbe «sempre cercato il coordinamento con il Governo» e si sarebbe sempre attenuta alla «“centralizzazione” delle istruzioni per fare fronte alla pandemia»;

che, in diritto, la Regione Lombardia ritiene il ricorso inammissibile per carenza del requisito soggettivo, innanzitutto perché non sarebbe configurabile il potere di agire in via suppletiva in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), né vi sarebbero altre norme di legge che attribuirebbero ad associazioni, quali il CODACONS, il potere di agire in rappresentanza dello Stato in sede di conflitto fra enti, e, sotto questo secondo aspetto, le previsioni normative richiamate dal ricorrente a sostegno della propria azione nulla avrebbero «in comune con il procedimento oggetto dell'odierna disamina»;

che, pertanto, il CODACONS non potrebbe - in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte - vantare alcuna titolarità di funzioni costituzionalmente rilevanti, tali da legittimarlo alla proposizione del conflitto;

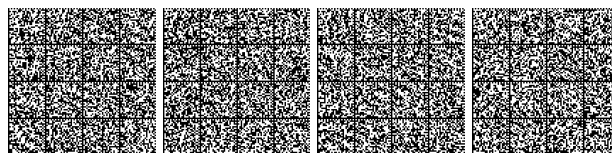
che, ai fini della legittimazione, neppure rileverebbe l'art. 4-ter delle Norme integrative, in quanto quest'ultimo non avrebbe apportato alcuna modifica alla legittimazione a introdurre giudizi davanti alla Corte costituzionale, ma si sarebbe limitato a prevedere la possibilità, per le formazioni sociali senza scopo di lucro, oppure per i soggetti istituzionali, se portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione in discussione (rispetto ai quali - così si sostiene - CODACONS non avrebbe, comunque sia, alcuna titolarità), di presentare brevi opinioni scritte;

che, secondo la Regione Lombardia il conflitto sarebbe inammissibile anche per carenza del requisito oggettivo;

che la resistente (richiamando ampiamente la giurisprudenza costituzionale) sostiene, infatti, che, seppur in sede di conflitto di attribuzione sia stata ammessa la possibilità di sindacare non solo atti, bensì anche comportamenti degli organi istituzionali, oggetto del conflitto dovrebbe, comunque sia, essere un comportamento significativo, a rilevanza esterna, poiché finalizzato all'esercizio di una precisa competenza ed effettivamente lesivo (per invasione o menomazione) delle altrui competenze;

che tali elementi difetterebbero nel ricorso, in quanto il CODACONS avrebbe preteso di individuare tali comportamenti in «dichiarazioni, comunicati stampa e interviste televisive»;

che, in tal modo, il ricorrente non solo avrebbe diretto la propria azione verso comportamenti che non possono essere considerati alla stregua di comportamenti significativi e che non possono essere qualificati neppure come atti preparatori o non definitivi della pubblica amministrazione, ma non avrebbe neppure esplicitato in modo chiaro quali sarebbero poi le dichiarazioni lesive della potestà statale, non avendo chiaramente individuato le dichiarazioni, né fornito elementi atti a comprendere il comportamento regionale reputato lesivo delle competenze statali;



che tali carenze, a parere della Regione Lombardia, starebbero a dimostrare che questa Corte sarebbe stata adita «a scopo meramente consultivo», dal che deriverebbe l'inammissibilità del ricorso, in quanto la giurisprudenza costituzionale avrebbe negato la possibilità di ricorrere al conflitto di attribuzione per tale finalità (si richiama espressamente la sentenza n. 1 del 2013 e le decisioni in questa citate);

che, in disparte l'inammissibilità, secondo la Regione Lombardia sarebbe in ogni caso intervenuta la cessazione della materia del contendere, determinata da «un sopravvenuto mutamento della situazione esistente al momento della proposizione del ricorso», in quanto il d.P.C.m. 17 maggio 2020 (Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19) sarebbe stato adottato conformemente alle «linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 16 maggio 2020»;

che, nel merito, la resistente, rileva come le censure contenute nel ricorso sarebbero meramente assertive, poiché il CODACONS si sarebbe limitato a elencare le disposizioni costituzionali violate e non avrebbe argomentato sui denunciati profili di lesione delle attribuzioni costituzionali;

che, infine, la Regione Lombardia afferma non doversi dare seguito all'istanza cautelare, in quanto questa sarebbe stata «proposta da Codacons in relazione all'imminenza della data del 4 maggio», anche in ragione del fatto che il trascorrere del tempo non avrebbe comportato le conseguenze dannose paventate, ma anzi avrebbe visto assumere atti legislativi e provvedimenti amministrativi che sarebbero stati «ritenuti idonei alla gestione dell'andamento dell'epidemia dalle Autorità di volta in volta competenti»;

che si è costituita in giudizio anche la Regione Veneto, con atto depositato il 28 maggio 2020, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque sia, infondato;

che, in fatto, la resistente offre un'ampia, puntuale e articolata ricostruzione degli avvenimenti che hanno segnato la fase dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, tesa a dimostrare che la resistente, «pur convinta delle proprie idee, sollecitate dalla cittadinanza e dal mondo economico», non avrebbe posto in essere comportamenti contrari al criterio della leale collaborazione, ciò che del resto spiegherebbe «perché [...] lo Stato non ha sollevato conflitt[o] di attribuzioni»;

che, secondo la Regione Veneto, il canone della leale collaborazione sarebbe stato seguito anche per il «“Piano per la ripartenza”», rispetto al quale il Presidente della Giunta regionale, pur avendo espresso il timore delle ricadute sociali ed economiche per la sua mancata e pronta attuazione, avrebbe, in ogni caso, riconosciuto la spettanza al Governo della «decisione finale»;

che, in punto di diritto, la resistente ritiene il ricorso inammissibile in quanto difetterebbe in capo al CODACONS il requisito soggettivo richiesto: «non essendo né lo Stato né una Regione»;

che non pertinente sarebbe, peraltro, il richiamo fatto dal ricorrente alla giurisprudenza sul conflitto di attribuzione tra poteri, disciplinato dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953;

che, inoltre, fornirebbe prova indiretta dell'inammissibilità del conflitto proprio il richiamo, nel ricorso introduttivo, delle pronunce della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, le quali si limiterebbero a valorizzare l'apporto in sede di giudizio civile e di quello amministrativo degli enti associativi per «l'applicazione, *in parte qua*, di fonti non di rango costituzionale», contesti, questi ultimi, nei quali le questioni non possiederebbero alcun tono costituzionale e non atterrebbero alla «spettanza o meno di un potere»;

che neppure pertinente, ai fini della sussistenza del requisito soggettivo, sarebbe il richiamo all'art. 4-ter delle Norme integrative: la disposizione, recante «la non equivoca dicitura “Amici curiae”», il quale non disciplinerebbe «alcuna soggettività costituzionale», ma permetterebbe soltanto ad alcuni soggetti «di ampliare l'orizzonte conoscitivo della Corte»;

che, inoltre, la proposizione di un ricorso non sarebbe affatto un atto dovuto, ma la scelta, da parte dello Stato e delle Regioni, di attivarsi sarebbe questione che coinvolge profili di politica costituzionale e istituzionale, e del resto gli enti associativi, pur svolgendo «attività di sicuro rilievo comunitario», non dovrebbero interferire con i compiti affidati dalla Costituzione agli enti territoriali;

che, altresì, difetterebbe il requisito oggettivo, poiché il ricorso sarebbe sprovvisto dei caratteri dell'attualità e della concretezza, in quanto l'elaborazione di un piano, il quale peraltro è stato anche trasmesso al Governo, non potrebbe ritenersi in alcun modo lesivo delle attribuzioni dello Stato;

che, inoltre, dal ricorso non si ricaverebbero neppure precise indicazioni per la determinazione e qualificazione dei comportamenti lesivi;



che altro profilo di inammissibilità risiederebbe nella contestazione generica e congiunta dell'operato della Regione Lombardia e della Regione Veneto, senza che sia possibile distinguere le posizioni dell'una e dell'altra al fine dell'individuazione delle presunte menomazioni delle attribuzioni statali;

che nel merito, la Regione Veneto ritiene il ricorso infondato, in quanto il rispetto del principio di leale collaborazione nelle «relazioni centro-periferia», emerso dalla ricostruzione della parte in fatto, renderebbe le denunciate lesioni degli artt. 117, commi secondo, lettere *d*), *q*) e *h*), terzo, e 120, comma secondo, Cost., insussistenti «per carenza di atti e comportamenti lesivi delle competenze spettanti allo Stato»;

che la resistente, infine, sostiene che non potrebbe darsi seguito all'istanza cautelare, in quanto sarebbe priva di qualsiasi fondamento giuridico, non avendo la Regione Veneto leso alcuna attribuzione dello Stato;

che, con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il ricorrente risponde alle eccezioni sollevate dalle Regioni Lombardia e Veneto e, nella sostanza, ribadisce le deduzioni svolte nel ricorso;

che anche la Regione Lombardia e la Regione Veneto hanno depositato memorie, nelle quali, a loro volta, hanno ribadito le deduzioni svolte nell'atto di costituzione.

Considerato che il Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (CODACONS) ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti delle Regioni Lombardia e Veneto, in riferimento «ai comportamenti formali posti in essere» da queste, per violazione delle attribuzioni costituzionalmente riservate allo Stato dagli artt. 117, commi secondo, lettere *d*), *q*) e *h*), terzo, e 120, comma secondo, della Costituzione;

che il ricorrente dichiara espressamente di agire in via suppletiva dello Stato e chiede a questa Corte di «accertare e dichiarare a chi spettano, in base alle norme costituzionali sopra richiamate, le attribuzioni per la gestione della c.d. fase 2, nell'ambito dell'emergenza COVID19»;

che va innanzitutto rilevato, sotto il profilo soggettivo, che l'art. 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), attribuisce la legittimazione a proporre ricorso per lo Stato al «Presidente del Consiglio dei ministri o [ad] un Ministro da [questi] delegato» e per la Regione al «Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa»;

che, in forza del chiaro tenore letterale della richiamata disposizione, la costante giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto che «“nessun elemento letterale o sistematico [...] consente di superare la chiara limitazione soggettiva che si ricava dagli artt. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della citata legge n. 87 del 1953”» (sentenza n. 130 del 2009);

che, consapevole di ciò, il ricorrente deduce di «agire in via suppletiva dello Stato» e che tale azione sarebbe ammissibile in quanto non impedirebbe al soggetto originariamente titolare di agire, in qualsiasi momento, per assumere in proprio la titolarità del conflitto;

che la predetta azione suppletiva è del tutto estranea al nostro ordinamento e la sua prospettazione è quindi inidonea a superare la chiara e inequivoca limitazione soggettiva alla proposizione del conflitto tra enti;

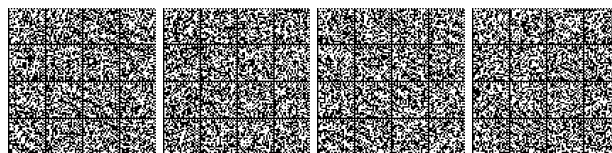
che il conflitto è carente anche del requisito oggettivo;

che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, è ritenuto idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione anche un comportamento, purché questo sia un «comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione», «dotato di efficacia e rilevanza esterna e - anche se preparatorio o non definitivo - diretto, in ogni caso, «ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima» (sentenza n. 332 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)» (così sentenza n. 22 del 2020);

che, nel caso di specie, i menzionati elementi non possono ritenersi sussistenti;

che, infatti, oggetto di contestazione sono comportamenti - ovverosia dichiarazioni riportate dagli organi di stampa e ritenute «imputabili» alla Regione Lombardia, peraltro non meglio specificate né rispetto ai contenuti né con riguardo ai soggetti istituzionali che le avrebbero poste in essere, e il «Progetto per la riapertura delle attività produttive» della Regione Veneto del 17 aprile 2020 - evidentemente sprovvisti dei richiamati requisiti di efficacia e rilevanza esterna e, comunque sia, intrinsecamente inidonei a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una competenza invasiva della sfera di attribuzioni costituzionali statali;

che, pertanto, la minaccia di lesione è puramente congetturale e il conflitto è promosso a fini meramente consultivi, come del resto emerge chiaramente dal ricorso, con il quale viene espressamente chiesto a questa Corte di «accertare e dichiarare a chi spettano, in base alle norme costituzionali sopra richiamate, le attribuzioni per la gestione della c.d. fase 2, nell'ambito dell'emergenza COVID19»;



che, in conclusione, l'iniziativa del ricorrente si mostra come una forzatura dei meccanismi di instaurazione del conflitto tra enti, dal che deriva la manifesta inammissibilità del conflitto e l'assorbimento della connessa istanza di sospensione.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Coordinamento delle associazioni e dei comitati dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (CODACONS) nei confronti delle Regioni Lombardia e Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200175

N. 176

Ordinanza 25 giugno - 29 luglio 2020

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

Legge - Procedimento legislativo - Iter di approvazione della proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari, compresi quelli eletti nella circoscrizione Estero - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso, nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, dal senatore Raffaele Fantetti, eletto nella circoscrizione Estero - Denunciata violazione del diritto alla rappresentanza democratica degli elettori italiani residenti all'estero registrati nell'AIRE - Manifesta inammissibilità del ricorso.

- Proposta di legge costituzionale Atto Camera n. 1585-B
- Costituzione, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'*iter* di approvazione della proposta di legge costituzionale Atto Camera n. 1585-B (Modifiche agli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari), promosso da Raffaele Fantetti, nella qualità di senatore, con ricorso depositato in cancelleria il 10 gennaio 2020, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2020, fase di ammissibilità.

Udito il Giudice relatore Franco Modugno nella camera di consiglio del 24 giugno 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 25 giugno 2020.

Ritenuto che, con atto depositato in data 10 gennaio 2020, il senatore Raffaele Fantetti, che si qualifica avvocato, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento all'approvazione, in via definitiva e in seconda deliberazione, da parte della Camera dei deputati, nella seduta dell'8 ottobre 2019, della proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B (Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari), e all'approvazione della medesima proposta di legge, in seconda deliberazione, da parte del Senato della Repubblica in data 11 luglio 2019;

che, in particolare, il ricorrente lamenta un pregiudizio derivante dalle disposizioni che riguardano il numero di deputati e di senatori da eleggersi nella circoscrizione Estero, per cui all'art. 1 «la parola: "dodici" è sostituita dalla seguente: "otto"» e all'art. 2 «la parola: "sei" è sostituita dalla seguente: "quattro"»;

che il ricorrente riferisce di essere senatore della Repubblica nell'attuale legislatura, eletto nella circoscrizione Estero, ripartizione Europa, e afferma di aver sempre votato contro l'approvazione della proposta di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari;

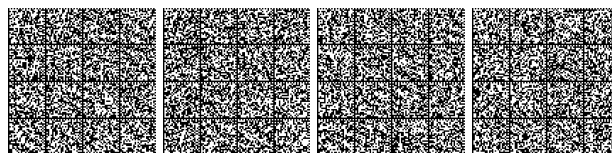
che, riguardo alla legittimazione a sollevare il conflitto, il ricorrente ritiene di poter adire questa Corte, avendo il ricorso ad oggetto il procedimento legislativo, disciplinato dall'art. 72 della Costituzione, in virtù di quanto da essa affermato nell'ordinanza n. 17 del 2019, che riconoscerebbe la legittimazione soggettiva del singolo parlamentare, considerandolo, «pur nella sua atomicità, come un potere dello Stato italiano, in quanto ordinamento avente forma elettivamente democratica e parlamentare»;

che il ricorrente si rivolge a questa Corte per sottoporre alla sua attenzione «l'insopportabile compressione - financo l'illegittima violazione - del principio di rappresentanza democratica che la revisione costituzionale introdotta dalla suddetta iniziativa legislativa apporta alla Circoscrizione Estero, ovvero agli oltre sei milioni di cittadini italiani attualmente residenti all'estero ed ufficialmente registrati nell'A.I.R.E. (Anagrafe degli Italiani residenti all'Estero [...])»;

che, dunque, in particolare, egli intenderebbe far valere la violazione, da un lato, del diritto alla rappresentanza democratica in Parlamento, del quale numerosi elettori italiani residenti all'estero sarebbero titolari, e, dall'altro lato, del «principio supremo» della rappresentanza democratica, violazione che si produrrebbe con l'approvazione del taglio del numero dei parlamentari, realizzando l'assenza di proporzionalità nel rapporto tra elettori ed eletti, dato che «in nessun altro ordinamento democratico e parlamentare moderno è riscontrabile un rapporto tra eletto ed elettore di circa 1 a 1.500.000 per i Senatori e di circa 1 a 750.000 per i Deputati; con l'aggravante che, in base alla divisione della circoscrizione elettorale "Estero" in quattro ripartizioni (ex art. 6 Lg. 458/2001), per la ripartizione Europa, nella quale risultano attualmente risiedere circa tre milioni di iscritti AIRE, tale rapporto eletto-elettore raggiungerebbe livelli persino doppi»;

che il ricorrente richiama le sentenze n. 203 del 1989, n. 1146 e n. 15 del 1988, n. 18 del 1982, n. 1 del 1977, n. 175 del 1973, n. 12 del 1972 e n. 30 del 1971, al fine di sottolineare che, per la giurisprudenza costituzionale, anche una legge di rango costituzionale può essere giudicata illegittima, se contrastante con i principi fondamentali dell'ordinamento;

che, in conclusione, il ricorrente ritiene che occorra un intervento di questa Corte per ristabilire la primazia del principio di rappresentanza democratica di cui all'art. 1 Cost., dal momento che la «squilibrata rappresentanza tra eletti ed elettori» - determinata dall'approvazione della legge di revisione costituzionale - violerebbe direttamente la natura democratica della Repubblica parlamentare italiana, essendo, peraltro, in tesi, senza dubbio raggiunta la «soglia di evidenza» della violazione lamentata, richiesta dalla più recente giurisprudenza costituzionale ai fini dell'ammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato.



Considerato che il senatore Raffaele Fantetti ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento all'approvazione, in via definitiva e in seconda deliberazione, da parte della Camera dei deputati, nella seduta dell'8 ottobre 2019, della proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B (Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari), e all'approvazione della medesima proposta di legge, in seconda deliberazione, da parte del Senato della Repubblica in data 11 luglio 2019;

che il ricorrente chiede a questa Corte di ristabilire la primazia del principio di rappresentanza democratica (art. 1 della Costituzione) e l'adeguata tutela del diritto alla rappresentanza democratica degli elettori italiani residenti all'estero registrati nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), che sarebbero pregiudicate dalla riduzione del numero di deputati e di senatori da eleggersi nella circoscrizione Estero prevista dall'art. 1, secondo cui «la parola: “dodici” è sostituita dalla seguente: “otto”» e dall'art. 2, secondo cui «la parola: “sei” è sostituita dalla seguente: “quattro”» del testo di legge costituzionale, approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera, recante le predette modifiche in materia di riduzione del numero dei parlamentari;

che, in particolare, l'intervento di questa Corte, ad avviso del ricorrente, sarebbe necessario per rimediare all'assenza di proporzionalità nel rapporto tra elettori ed eletti che tale riduzione determinerebbe, causando la violazione del principio «supremo» di rappresentanza democratica che connota la Repubblica parlamentare italiana e del connesso diritto di rappresentanza democratica degli elettori registrati nell'AIRE;

che il ricorrente ritiene sussistente la propria legittimazione soggettiva a sollevare il conflitto, poiché il ricorso avrebbe ad oggetto il procedimento legislativo disciplinato dall'art. 72 Cost.;

che va rilevato, sotto il profilo soggettivo, che il ricorrente non denuncia la menomazione di sue prerogative, connesse allo svolgimento della funzione parlamentare;

che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «ai fini dell'ammissibilità del conflitto, è [...] necessario che il singolo parlamentare allegghi “una sostanziale negazione o un'evidente menomazione” delle proprie funzioni costituzionali» (ordinanza n. 275 del 2019 e, nello stesso senso, ordinanza n. 86 del 2020);

che, dunque, è da ritenersi inammissibile il ricorso che non offra elementi tali da portare all'evidenza di questa Corte «la palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti» (ordinanza n. 274 del 2019), essendo, infatti, richiesto al ricorrente «di motivare la ridondanza delle asserite violazioni dei principi costituzionali invocati sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali, a difesa della quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi» (ordinanza n. 181 del 2018 e, nello stesso senso, da ultimo, ordinanza n. 129 del 2020);

che, pertanto, risulta palese la carenza del requisito soggettivo per la proposizione del conflitto;

che quanto già rilevato rende superfluo l'esame degli ulteriori profili di inammissibilità del conflitto;

che, in conseguenza, deve dichiararsi la manifesta inammissibilità del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Raffaele Fantetti nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

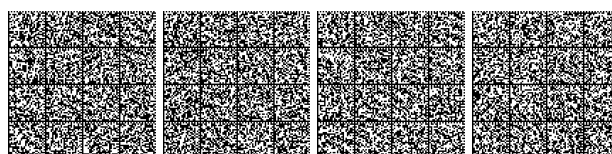
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200176



Sentenza 23 giugno - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Principi e finalità - Contrasto a ogni forma di infiltrazione del crimine organizzato - Ricorso del Governo - Denunciata idoneità a violare la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza delle questioni.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Promozione della concertazione per la programmazione e l'attuazione degli interventi - Adozione di un Piano regionale integrato per il rafforzamento e la diffusione della cultura della legalità e della responsabilità - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza delle questioni.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Istituzione della "Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo", con funzione, d'intesa con l'Agenzia dei beni sequestrati e confiscati alla mafia, di una banca dati, accessibile a tutti, dei beni confiscati esistenti sul territorio regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di protezione dei dati personali e di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Istituzione di un "Osservatorio legalità", con la partecipazione, tra gli altri, di un componente designato dal direttore dell'Ufficio scolastico regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di organizzazione amministrativa - Illegittimità costituzionale.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Istituzione di un "Osservatorio legalità", con funzioni di contrasto di ogni forma di illegalità e criminalità - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza della questione.

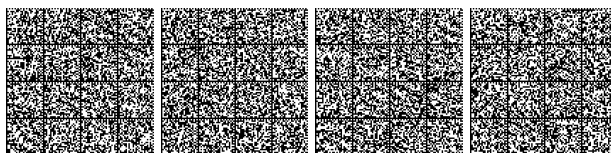
Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Promozione delle migliori politiche della trasparenza per il contrasto al crimine organizzato e mafioso - Istituzione di un rating di buone prassi degli enti locali con particolare riferimento al riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata e al contrasto al gioco d'azzardo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza delle questioni.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Promozione di una premialità ai progetti sull'ulteriore uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa, anche attraverso intese e accordi con organi dello Stato, enti o associazioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Invalidi vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo, del dovere - Riconoscimento del diritto all'assistenza psicologia e/o psichiatrica, nonché all'esenzione della spesa per ogni prestazione sanitaria fruita presso le strutture del Servizio sanitario nazionale o convenzionate - Violazione dei principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Interventi per la prevenzione e il contrasto dei reati ambientali e degli altri fenomeni di illegalità nel settore sanitario - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza delle questioni.

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Promozione di Protocolli di legalità tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza della questione.



Sicurezza pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza - Affidamento, mediante protocollo di intesa con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità, alle Aziende per la casa e per l'abitare della gestione del patrimonio immobiliare utilizzabile o riconvertibile a uso abitativo - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14, artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 4; 5; 6, commi 1 e 2, lettere *h*) e *k*); 7, comma 2, lettera *b*); 7; 9, commi 1 e 2; 10, commi 1 e 2; 13; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2, e 20, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lettere *g*), *h*) e *l*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 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; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2, e 20, commi 2 e 3, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notificazione il 30 maggio 2019, depositato in cancelleria il 4 giugno 2019, iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

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

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 30 maggio 2019 e depositato il successivo 4 giugno, iscritto al n. 64 del reg. ric. 2019, ha promosso questione di legittimità in via principale degli 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; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2, e 20, commi 2 e 3, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza), per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettere *g*), *h*) e *l*), e terzo, della Costituzione.

1.1.- In premessa, il ricorrente afferma che non intende porre in discussione la possibilità per la Regione Puglia di promuovere la cultura della legalità; ritiene però che le disposizioni impugnate sono suscettibili di interferire, in via diretta o potenziale, con le competenze legislative statali, nonché di compromettere la competenza statale riguardo al coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 118, terzo comma, Cost. Richiama, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 35 del 2012 nella parte in cui afferma che, benché la promozione



della legalità non sia attribuzione monopolistica, «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». Così, nella competenza regionale dovrebbero rientrare solo le attività strettamente riferibili alla polizia amministrativa regionale e locale e le attività di carattere conoscitivo e di studio inerenti alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico. La disciplina statale sulla "sicurezza integrata", di cui al decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito in legge 18 aprile 2017, n. 48, che attua l'art. 118, terzo comma, Cost., d'altra parte, stabilisce, all'art. 1, comma 2, che Stato, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano ed enti locali concorrono, 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.

2.- È impugnato l'art. 1, comma 2, della sopra indicata legge reg. Puglia n. 14 del 2019, poiché, prevedendo che la Regione «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», ricondurrebbe o potrebbe ricondurre alla competenza regionale anche strumenti di politica criminale, proprio in forza della formulazione eccessivamente ampia e generica della disposizione. Alla stessa stregua, è censurato l'art. 2, comma 1, della stessa legge regionale, poiché, consentendo alla Regione di disciplinare «l'insieme delle azioni volte alla prevenzione e al contrasto non repressivo alla criminalità organizzata», in mancanza di una più puntuale definizione delle misure di cui la norma consente l'adozione, invaderebbe la competenza statale in materia di prevenzione dei reati.

3.- Parimente impugnati per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. sono gli artt. 4 e 5 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, costituendo sostanzialmente strumenti di attuazione delle finalità generali della legge enunciate negli articoli precedenti. In particolare, l'art. 4, ai commi 1 e 2, prevede che la Regione favorisce il metodo della «concertazione» tra le amministrazioni e gli altri soggetti impegnati nella promozione della sicurezza territoriale quale strumento strategico per la «programmazione e l'attuazione degli interventi»; l'art. 5 prevede l'adozione di un «Piano regionale integrato» quale strumento operativo per la programmazione degli interventi.

Secondo la difesa statale, essi invaderebbero, in via derivata, le competenze legislative statali.

4.- È poi impugnato l'art. 6, commi 1 e 2, lettera *k*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost.; nello svolgimento degli argomenti a sostegno delle censure, l'Avvocatura generale dello Stato espone pure motivi d'impugnazione dell'art. 6, comma 2, lettera *h*), della legge regionale, benché ciò non risulti dal titolo del paragrafo che contiene le censure medesime.

L'art. 6, al comma 1, prevede che «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» e, al comma 2, disciplina le funzioni della Fondazione. Le censure sono rivolte alle previsioni secondo cui la "Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo" «*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'articolo 7» e «*k*) predisporre, 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 evidenziate, 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».

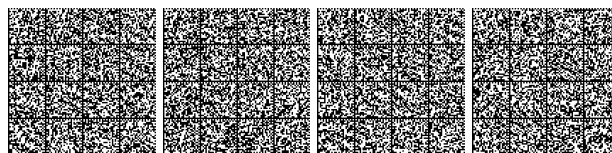
4.1.- L'Avvocatura generale ritiene che tali attività siano da ricomprendere nell'ambito della politica criminale sottratta alla competenza del legislatore regionale. Il fatto che le funzioni dell'ente siano enunciate nel comma 1 in termini così ampi e generici non eviterebbe, «anzi essenzialmente determina», il vizio d'illegittimità derivante dalla, anche solo potenziale, invasione delle competenze ex art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. La difesa statale sottolinea, peraltro, che la legge regionale non specifica quale sia la natura giuridica della Fondazione, se si tratta di un ente pubblico o di fondazione giuridica privata. Quanto all'art. 6, comma 2, lettera *h*), il ricorrente sostiene che non vi sia dubbio che la proposta di azioni idonee al rafforzamento della prevenzione del crimine organizzato invada in modo immediato le competenze riservate allo Stato ex art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.



Quanto all'art. 6, comma 2, lettera *k*), l'Avvocatura generale afferma che la predisposizione di una banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, accessibile a tutti, sovrapponendosi alla struttura operante presso l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati alle mafie (ANBSC), rappresenterebbe una violazione di particolare rilievo «in quanto è pacifico che la prevenzione della criminalità organizzata compete allo Stato ex art. 117 c. 2 lett. *h*), ed è stata disciplinata, essenzialmente, dal codice antimafia (d.lgs. 159/2011)». Precisa, inoltre, che il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136) ha imposto l'adozione di un sistema informativo funzionale al raccordo tra i soggetti che partecipano alla gestione e destinazione dei beni sottoposti a confisca. Così, dapprima il d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 233 (Regolamento recante la disciplina sui flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nonché delle modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'autorità giudiziaria, a norma dell'articolo 113, comma 1, lettera *c*, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159) ha attuato le previsioni del citato d.lgs. n. 159 del 2011 disciplinando i flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti dell'ANBSC; poi l'Agenzia si è dotata materialmente, nel 2013, della banca dati "ReGIO", connessa con i sistemi informativi del Ministero della giustizia. La piattaforma è stata nel tempo arricchita, divenendo "OpenReGIO" e acquisendo nuove funzionalità. In linea con il principio dell'amministrazione aperta, anche l'ANBSC sta operando per la pubblicazione "open data" del proprio patrimonio informativo ostensibile. L'Avvocatura sostiene, allora, la «evidente sovrapposizione della ipotizzata banca dati regionale a quanto le norme statali e l'azione amministrativa dell'ANBSC prevedono e attuano», poiché «la banca dati dei beni confiscati costituisce uno strumento indispensabile per l'efficiente e, in particolare, unitario svolgimento dei compiti dell'ANBSC e degli altri soggetti istituzionali (autorità giudiziaria, prefetture, enti locali) preposti ad applicare il codice antimafia». Inoltre, tornando sull'impossibilità di ricostruire con certezza la natura giuridica della Fondazione in esame, la difesa statale aggiunge che non è immaginabile che l'individuazione, gestione e destinazione dei beni confiscati alle mafie siano condivise con privati.

La violazione del riparto di competenze in materia di ordine pubblico e sicurezza sarebbe, infine, di tutta evidenza, sostiene la difesa erariale, nella prevista menzione, nella banca dati, delle «generalità del soggetto destinatario della confisca». Oltre a violare l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. sotto il profilo della sovrapposizione alle funzioni degli enti locali previste dall'art. 48, comma 3, lettera *c*), del d.lgs. n. 159 del 2011, secondo cui gli enti territoriali destinatari di beni confiscati debbono rendere pubblico un elenco recante i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni, la disposizione censurata confliggerebbe anche con l'art. 117, secondo comma, 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», conclude sul punto la difesa dello Stato.

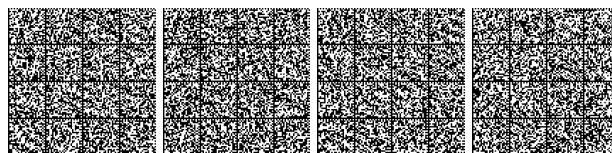
5.- Con successiva censura, s'impugna l'art. 7 della legge regionale pugliese, che istituisce l'"Osservatorio legalità" in seno alla Fondazione di cui al precedente art. 6. Il testo stabilisce che «1. La Fondazione di cui all'articolo 6 istituisce, quale struttura interna, l'Osservatorio legalità. 2. 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».



5.1.- La difesa statale sostiene che tale articolo violi, sia l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), poiché l'organismo consultivo in materia di contrasto e di prevenzione della criminalità organizzata può sovrapporsi agli organismi statali preposti all'ordine e alla sicurezza pubblica, sia l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., che riserva alla competenza esclusiva statale l'organizzazione degli organi dello Stato: esso prevede, infatti, la partecipazione all'Osservatorio di un componente designato dal direttore dell'Ufficio scolastico regionale. Per quanto concerne il primo profilo, secondo l'Avvocatura generale, «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»; per quanto riguarda il secondo profilo, la violazione della Costituzione deriverebbe dall'imposizione, da parte della legge regionale «unilateralmente», di «un obbligo di partecipazione ad un organismo regionale ad un organo statale quale l'Ufficio scolastico regionale».

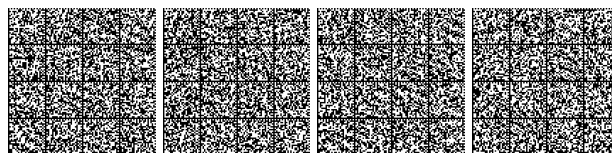
6.- La difesa statale paventa pure l'incostituzionalità dell'art. 9, commi 1 e 2, lettere *d*) ed *e*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Al comma 1 è previsto che «[l]a Regione Puglia valorizza il ruolo degli enti locali nel perseguimento 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». Ancora, secondo l'Avvocatura, «la previsione che la Regione adotti “specifiche iniziative” volte ad attuare politiche locali di contrasto al crimine organizzato e mafioso implica [...], 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 [...]. 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». Quanto all'art. 9, comma 2, lettera *d*), l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che esso invada la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza nella parte in cui prevede azioni della Regione nel campo dell'ulteriore uso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Il d.lgs. n. 159 del 2011 già contiene, infatti, una esauriente disciplina della gestione e destinazione dei beni confiscati alle mafie, essendo perciò «evidente come manchi qualsiasi spazio per un intervento legislativo e amministrativo regionale». A sua volta, l'art. 9, comma 2, lettera *e*), che si riferisce all'«attuazione di iniziative di contrasto al gioco d'azzardo e alla proliferazione delle sale da gioco in aree sensibili delle città», invaderebbe secondo il ricorrente «un campo interamente e analiticamente disciplinato dalla legge statale, sempre in attuazione della competenza esclusiva ex art. 117 c. 2 lett. *h*), attesa la stretta correlazione intercorrente tra la disciplina del gioco d'azzardo e la prevenzione e repressione della criminalità organizzata».

6.1.- Il ricorso ripercorre la disciplina statale in materia di contrasto al gioco d'azzardo. Movendo dal regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), passa in rassegna gli interventi di cui alla legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», alla legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria), alla legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)», al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111, sino a una più analitica disamina delle prescrizioni recate dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito in legge 8 novembre 2012, n. 189, cosiddetto decreto Balduzzi, per concludere, sul punto, ricordando i successivi interventi di cui alla legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» e l'Intesa concernente le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico, raggiunta il 7 settembre 2017 in Conferenza Unificata Stato-Autonomie locali sulle Linee guida sulle caratteristiche dei punti vendita ove si svolge il gioco pubblico e la loro ricollocazione territoriale. «È quindi evidente», sostiene la difesa statale, «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». Precisa, inoltre, che la Corte costituzionale ha ammesso interventi legislativi delle Regioni in materia di gioco d'azzardo soltanto sulla base della competenza legislativa regionale in materia sanitaria, quindi nel circoscritto ambito della prevenzione e cura delle ludopatie, intese come fenomeni patologici, ambito al quale l'intervento regionale in esame sarebbe invece del tutto estraneo (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 108 del 2017, relativa alla legge regionale pugliese 13 dicembre 2013, n. 43).



7.- È successivamente impugnato l'art. 10, commi 1 e 2, della stessa legge regionale perché ritenuto contrastante con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., segnatamente per «la totale sovrapposizione di queste previsioni con quelle recate dall'art. 48 del codice antimafia». Le disposizioni impugnate prevedono: «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 rifunionalizzazione 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».

8.- Oggetto d'impugnazione è poi l'art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. L'Avvocatura generale sostiene che la Regione eserciti in modo illegittimo la sua competenza in materia sanitaria, circostanza che ricadrebbe negativamente sul principio del contenimento della spesa sanitaria e violerebbe le regole sul coordinamento della finanza pubblica. Prevedendo, infatti, al comma 1 che «[a]gli invalidi vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo, del dovere, individuati nei modi di cui alla L. 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» e che, al comma 2, «[g]li invalidi vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, individuati nei modi di cui alla L. 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 (SSN) 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», la normativa regionale assegnerebbe benefici non ricompresi nelle previsioni statali, cui pure si fa diretto riferimento, e porrebbe a carico del Servizio sanitario regionale (SSR) prestazioni non ricomprese nei Livelli essenziali d'assistenza (LEA). Argomenta il ricorrente che il d.P.R. 7 luglio 2006, n. 243 (Regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere e ai soggetti equiparati, ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo, a norma dell'articolo 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*), numero 2, e lettera *c*), numero 2). 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 figli. Così, la legge pugliese impugnata amplierebbe la platea dei destinatari dei benefici. Considerando che la Regione Puglia è impegnata nei programmi previsti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario, secondo la difesa statale «non può dunque garantire livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale di riferimento, oggi fissati dal [...] d.p.c.m. del 12 gennaio 2017, vigendo il divieto di effettuare spese non obbligatorie».



9.- Il ricorso denuncia altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *h*), Cost. Il comma 1 prevede che «[n]ell'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 (...). I suoi contenuti, a dire dell'Avvocatura, «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», per cui «risulta evidente l'interferenza con l'articolo 117, secondo comma, lett. *h*), Cost.». Segnala la difesa dello Stato che, peraltro, dal momento che si tratta del contrasto ai fenomeni criminali in materia di tutela dell'ambiente, il legislatore regionale rischia di ingerirsi pure nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Il comma 3 dell'art. 16, prevedendo che si adotterà «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», violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, poiché «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».

10.- Anche l'art. 17, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 è impugnato per motivi «consimili a quelli di cui al precedente motivo di ricorso». La disposizione prevede che la Regione Puglia possa promuovere la stipula di «"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 [...]; *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». Il ricorrente ritiene che non può aversi potestà legislativa regionale sui rapporti tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici, «atteso che la normativa in materia di "anti corruzione" presenta evidenti connessioni con la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, riservata in via esclusiva al legislatore statale»: si richiama l'art. 1, comma 17, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), secondo il quale l'adozione dei detti protocolli è rimessa alla discrezionalità della singola stazione appaltante, che può inserirli all'interno dei propri bandi di gara, avvisi o lettere d'invito.

11.- In conclusione, è impugnato l'art. 20, commi 2 e 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. È previsto che: «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». L'Avvocatura generale precisa che il d.lgs. n. 159 del 2011 disciplina dettagliatamente la gestione dei beni sequestrati e confiscati (artt. 40 e seguenti), attribuendo competenze all'autorità giudiziaria, che può avvalersi di amministratori giudiziari e dell'ausilio dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, già ricordata. Per queste ragioni, le disposizioni regionali si porrebbero in frontale contrasto con la disciplina statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

12.- La Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale, si è costituita in giudizio depositando una memoria difensiva in data 10 luglio 2019. La difesa regionale afferma che le censure articolate nel ricorso muovono da una lettura fuorviante della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, poiché «essa circoscrive puntualmente il proprio ambito applicativo, limitandolo alla competenza legislativa e amministrativa riservata dalla Costituzione alla potestà regionale». La legge regionale - si prosegue - si inserisce nell'alveo delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata, conformemente a quanto previsto dal d.l. n. 14 del 2017, come convertito. L'intento della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 sarebbe, perciò, quello di promuovere iniziative volte «alla diffusione dell'educazione alla responsabilità sociale e della cultura della legalità» (art. 1), collocandosi così fuori dalle competenze statali afferenti all'ordine pubblico e alla sicurezza; è lo stesso disposto normativo, d'altronde, che prescrive il «rispetto delle competenze dello Stato e [la] conformità con l'ordinamento comunitario» per concorrere «allo sviluppo dell'ordinata e civile convivenza della comunità regionale pugliese e alla crescita della coscienza democratica». Anche la relazione di accompagnamento alla legge regionale illustrerebbe chiaramente le finalità, di «promozione e diffusione della cultura della legalità quale mezzo imprescindibile per la crescita ed il benessere sociale», della normativa impugnata.



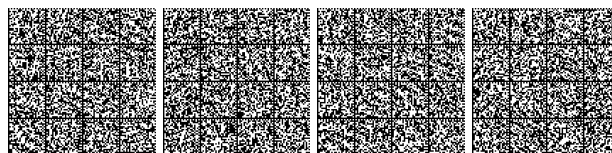
12.1.- Al riguardo, si rammentano affermazioni di questa Corte secondo cui, per quanto «un'attività [sia] connessa a fenomeni criminali» essa può tuttavia essere «tale da poter essere ricondott(a) a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale [...]» (sentenza n. 4 del 1991; in seguito, sentenze n. 167 del 2010 e n. 105 del 2006). 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» (sentenza n. 35 del 2012; sono anche richiamati passaggi della sentenza n. 208 del 2018). Si segnala, inoltre, che secondo la Corte costituzionale «ai fini dell'individuazione della materia in cui si colloca la norma impugnata, si deve tener conto dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della stessa, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (è citata la sentenza n. 116 del 2019 e i precedenti ivi menzionati). Le misure adottate dalla Regione Puglia, insomma, «non costituiscono strumenti di politica criminale, né, in ogni caso, generano interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati». La Regione pone anche in evidenza che le disposizioni censurate ricalcano in gran parte norme contenute nella legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12 (Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno), abrogata dalla legge regionale impugnata: quelle norme non erano, però, state impugnate dallo Stato, di là da alcuni commi degli artt. 7 e 8, in riferimento ai quali questa Corte si è pronunciata nel senso dell'accoglimento con sentenza n. 175 del 2016.

13.- Quanto alle censure mosse nei confronti dell'art. 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, la difesa regionale afferma che esse sarebbero «inammissibili» perché le disposizioni sono prive di forza precettiva, di capacità innovativa e, dunque, non avrebbero la capacità di ledere la sfera di competenza statale, essendo norme a carattere essenzialmente programmatico. Sarebbero, poi, «infondate», perché basta una loro diversa interpretazione per considerarle compatibili con la Costituzione. Entrambi i commi impugnati, infatti, dovrebbero essere letti congiuntamente al primo comma dell'art. 1, che delinea le finalità della normativa regionale *de qua*, cioè quelle di promuovere interventi volti alla diffusione dell'educazione alla responsabilità sociale e della cultura della legalità. Dopo aver evocato, a sostegno dei propri argomenti, le sentenze di questa Corte n. 35 del 2012, n. 290 del 2011, n. 208 del 2018 e n. 105 del 2006, la difesa regionale richiama in particolare un passaggio della sentenza n. 116 del 2019 in cui questa Corte ha rigettato questioni di costituzionalità fondate sulla formulazione «generica e poco chiara», «atta a ricomprendere non solo interventi di carattere social-preventivo, ma anche quelli strettamente inerenti all'ordine pubblico e alla sicurezza» delle norme volte a prevenire e contrastare i fenomeni del bullismo e cyberbullismo.

14.- Quanto all'eccezione illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., la difesa regionale sostiene che le censure presentino gli «stessi vizi di inammissibilità ed infondatezza dianzi illustrati». «Non è perspicuo dove risieda la lesività», prosegue la Regione, «anche potenziale, delle stesse in relazione alla competenza esclusiva statale, non comprendendosi come gli strumenti della concertazione e dell'adozione di un piano regionale integrato di contrasto alla criminalità organizzata, dichiaratamente finalizzati a favorire la diffusione della cultura della legalità, possano interferire con le azioni di politica criminale riservate alla legislazione statale». Questi vizi «d'inammissibilità» sarebbero «rafforzati» dalla evidente genericità della motivazione: la Corte costituzionale ha più volte chiarito che il ricorso in via principale deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale (sentenza n. 109 del 2018). In ogni caso, le questioni sarebbero infondate, perché «la previsione della partecipazione è coerente con gli obiettivi fissati al co. 2 dell'art. 4 della L.R. 28/2017» e gli strumenti previsti concorrono semplicemente alla promozione e diffusione della cultura della legalità.

15.- Sull'impugnazione dell'art. 6, commi 1 e 2, lettere *h*) e *k*), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost., la difesa regionale afferma che la norma che istituisce la «Fondazione antimafia sociale» dedicata a Stefano Fumarulo attribuisce solamente compiti di studio e ricerca sui fenomeni di criminalità mafiosa e corruttiva. La Regione eccepisce l'inammissibilità dell'impugnativa riferita all'art. 6, comma 2, lettera *h*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, sulla base della non inclusione della stessa nella delibera di autorizzazione a ricorrere. In ogni caso - si prosegue - la doglianza è infondata anche in merito, poiché le competenze attribuite alla Fondazione non riguardano interventi di politica criminale: la Fondazione, infatti, si limita a formulare proposte. Proprio in considerazione del fatto che, con sentenza di questa Corte n. 325 del 2011, era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di un'Agenzia per la promozione della legalità per la sua sovrapposizione con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, la Regione disciplinerebbe oggi la Fondazione antimafia sociale conferendole «meri compiti istruttori, consultivi o di studio e ricerca».

15.1.- Quanto all'ulteriore censura, secondo la Regione Puglia, la banca dati dei beni confiscati alle mafie esistenti sul territorio regionale, accessibile a tutti, di cui la norma impugnata prevede l'istituzione, non rischierebbe di sovrapporsi con la banca dati gestita dall'Agenzia nazionale. La norma impugnata, al contrario, sarebbe coerente con l'art. 112 del d.lgs. n. 159 del 2011 che stabilisce che l'ANBSC possa sottoscrivere convenzioni o protocolli con pubbliche amministrazioni, Regioni, enti locali, ordini professionali, enti e associazioni per le finalità indicate dal Codice stesso. D'altronde, esisterebbero normative regionali di contenuto simile: si richiama la legge della Regione Lombardia n. 23



del 2015 secondo cui «La Regione [...] promuove la sottoscrizione di protocolli d'intesa e convenzioni con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata». La difesa pugliese insiste sul fatto che la Fondazione non predisporrebbe tale banca dati in via autonoma, bensì «previa intesa con l'Agenzia nazionale»; menziona un parere reso dal Garante per la protezione dei dati personali che si esprimeva sul trattamento dei dati da parte dell'ANBSC, sostenendo che, se per l'Agenzia nazionale «il trattamento dei dati personali, anche “particolari” come quelli evidenziati, appare supportato da un'adeguata base giuridica», allora pure l'attività della Fondazione sarebbe lecita alla stessa stregua.

16.- Per quanto concerne l'impugnazione dell'art. 7, la difesa della Regione Puglia, in via preliminare, rileva che il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. non veniva indicato nella relazione sulla delibera che autorizzava al ricorso e che, dunque, la censura è inammissibile. Questa sarebbe, a ogni modo, pure infondata: la disposizione che prevede che all'Osservatorio partecipi un membro designato dal direttore dell'Ufficio scolastico regionale non violerebbe la competenza statale sull'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, poiché, trattando della mera designazione di un membro, essa non può essere paragonata alla fattispecie già censurata da questa Corte con sentenza n. 134 del 2004 per aver previsto la partecipazione obbligatoria di prefetti e magistrati al “Comitato d'indirizzo” di un Osservatorio operante presso la Presidenza della Giunta della Regione Marche. Peraltro, il d.P.R. 11 agosto 2013, n. 319 (Regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca), all'art. 8, prevede che, tra i compiti del direttore dell'Ufficio scolastico regionale, vi sia quello di collaborare con Comuni, Province e Regioni per il miglior esercizio possibile delle sue funzioni. Il contrasto tra l'art. 7 della legge pugliese impugnata e l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., inoltre, non sussisterebbe, poiché è previsto che l'Osservatorio svolga solamente compiti di carattere consultivo, conoscitivo e di studio, rientranti perciò nelle competenze regionali.

17.- Sull'asserita illegittimità dell'art. 9, commi 1 e 2, lettere d) ed e), della legge reg. impugnata per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., la difesa regionale rileva che le censure sono formulate in modo generico e incorrono, dunque, in un vizio d'inammissibilità. Sarebbero, peraltro, infondate nel merito, poiché tutti gli interventi individuati al comma 2 dell'art. 9 sono finalizzati a «valorizzare le migliori iniziative attuate dagli enti locali», anche in riferimento all'ulteriore uso sociale dei beni confiscati alle mafie e al contrasto al gioco d'azzardo e alla proliferazione delle sale da gioco. Le disposizioni impugnate, dunque, non potrebbero fondare interventi in tema di ordine pubblico, sicurezza o politica criminale perché si limiterebbero a prevedere la raccolta e la valorizzazione di interventi già attuati in precedenza.

18.- Quanto all'impugnazione dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, la Regione chiede di dichiarare l'inammissibilità della questione relativa al comma 1, perché esso non risulta quale oggetto d'impugnazione nella delibera governativa che autorizzava il ricorso. Comunque sia, sostiene che la censura sia complessivamente non fondata, dato che alla Regione si attribuisce «un ruolo di mero supporto nei confronti degli enti locali nell'esercizio delle competenze agli stessi attribuite dalla normativa nazionale. Pertanto, non sussiste alcuna sovrapposizione rispetto all'art. 48 del Codice Antimafia». La Regione intende, infatti, agire per la sensibilizzazione e l'incentivo all'ulteriore uso dei beni confiscati alle mafie e per il sostegno di progetti che lo favoriscono.

19.- Sulla denunciata illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la difesa regionale afferma che la questione è infondata. Rispetto alla legge n. 206 del 2004, cui il ricorso faceva riferimento, che stabilisce che «alle vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice e ai loro familiari è assicurata assistenza psicologica a carico dello Stato», infatti, la disposizione regionale impugnata, riferendosi ai soli familiari conviventi, in realtà restringerebbe la platea degli aventi diritto, anzi che ampliarla, come sostiene l'Avvocatura. La difesa regionale rileva, inoltre, che la copertura finanziaria delle prestazioni non è posta a carico del Servizio sanitario regionale (art. 28 della legge regionale impugnata): sino al 2020, sono state già stanziare risorse per gli osservatori regionali sulla legalità, che fanno capo a uno specifico capitolo di spesa per la “Politica regionale unitaria per l'ordine pubblico e la sicurezza”; poi, si conterà sulle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, fuori dal capitolo “Tutela della salute” al quale sono iscritte le spese per i LEA e per ripianare gli squilibri di bilancio. In questo modo, la legge reg. Puglia n. 14 del 2019 rispetterebbe il divieto di previsione di spese non obbligatorie in materia sanitaria, imposto dall'esecuzione del Piano di rientro.

20.- Per quanto attiene all'impugnazione dell'art. 16, commi 1 e 3, della legge reg. n. 14 del 2019, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., la difesa della Regione deduce l'inammissibilità delle doglianze per mancanza di motivazione a supporto delle censure: il ricorrente «non illustra puntualmente in qual modo la stipula di accordi e convenzioni possa incidere nell'ambito delle misure di politica criminale». Sostiene, poi, l'infondatezza delle medesime doglianze, poiché la promozione di accordi e convenzioni con le autorità statali operanti nel territorio regionale risponde a esigenze di “amministrazione collaborativa”, ma non potrebbe comportare l'adozione di misure



repressive nella lotta all'illegalità. Ricorda, inoltre, che sono vigenti disposizioni normative di altre Regioni che hanno contenuti analoghi a quelli oggi censurati, quali la legge della Regione Piemonte 18 giugno 2007, n. 14 (Interventi in favore della prevenzione della criminalità e istituzione della "Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie") e la legge della Regione Lombardia 24 giugno 2015, n. 17 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità).

21.- La difesa regionale, in riferimento alla questione sull'incostituzionalità dell'art. 17, comma 2, della legge pugliese per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., afferma che si tratta di doglianze "inammissibili ed infondate" poiché «non si spiega come la previsione di un'attività di promozione» dello strumento dei "Protocolli per la legalità" tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici «possa comportare una compressione dell'art. 1 co. 17 L. 190/2012».

22.- Infine, per quanto concerne l'impugnazione dell'art. 20, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., la difesa pugliese chiarisce che la Regione intenderebbe operare congiuntamente all'ANBSC, non certo "scavalcandone" le competenze e prerogative, promovendo la stipula di un protocollo di intesa che consenta di attuare le finalità di cui al comma 2 impugnato. Precisa inoltre che «il richiamo alla sent. n. 34/2012 non è pertinente, in quanto in tale fattispecie veniva da Codesta Ecc.ma Corte censurata la previsione di compiti conferiti ad un'Agenzia regionale ritenuti sovrapponibili a quelli dell'Agenzia nazionale dei beni confiscati. Nel caso che occupa, viceversa, la Regione Puglia (e non un'Agenzia regionale) orienterebbe la propria azione nell'ambito di un protocollo di intesa con l'Agenzia nazionale».

23.- In riferimento all'intero ricorso, la Regione Puglia rileva che sussiste un vizio di inammissibilità per mancato esperimento del tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione: come affermato nella sentenza di questa Corte n. 153 del 2015 e in molti precedenti, non si può dichiarare l'incostituzionalità perché si può dare un'interpretazione contraria alla Costituzione, ma perché non è possibile dare un'interpretazione conforme a Costituzione. Chiede, così, conclusivamente, la dichiarazione di «inammissibilità e/o infondatezza» delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

24.- La difesa della Regione Puglia ha depositato una memoria difensiva in data 11 febbraio 2020, con cui ribadisce le deduzioni difensive articolate nella memoria di costituzione, con qualche integrazione essenzialmente riconducibile al richiamo, a sostegno delle proprie ragioni, di alcuni passaggi della sentenza n. 285 del 2019 di questa Corte. Dopo aver ripercorso nuovamente i motivi del ricorso e aver ribadito che la legge reg. Puglia n. 14 del 2019 promuove misure per la sicurezza integrata in conformità alla legge n. 48 del 2017 e all'accordo raggiunto in Conferenza unificata del 24 gennaio 2018 (Accordo finalizzato alla determinazione delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata), infatti, riprende ampi passaggi della sentenza di questa Corte n. 285 del 2019, ponendo in evidenza in particolare le affermazioni secondo cui «le Regioni e le Province autonome possono altresì sostenere, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, "ivi inclusa l'adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa" (art. 3, comma 2). In tal senso, il menzionato decreto-legge ha disciplinato in senso ampio e trasversale le "forme di coordinamento" previste dall'art. 118, terzo comma, Cost., coinvolgendo gli enti regionali non solo quali terminali delle scelte compiute dallo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma anche come portatori di interessi che, ancorché non direttamente afferenti alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., sono teleologicamente connessi alla competenza esclusiva statale». Si tratterebbe insomma di una «rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza, la quale consente l'intervento delle autonomie regionali purché queste si muovano nell'ambito delle competenze che l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. assegna loro in via concorrente o residuale».

24.1.- Con specifico riferimento alle censure promosse nei confronti degli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, la difesa regionale ricorda che la citata sentenza n. 285 del 2019 ha affermato, per censure simili a quelle proposte nel ricorso in esame, che, «pur scontando una certa vaghezza, le azioni elencate non possono dirsi di per sé contrarie alla ripartizione costituzionale di competenze, posto che, almeno prima facie, evocano ambiti riconosciuti alle Regioni dalla stessa disciplina statale contenuta nel d.l. n. 14 del 2017, come specificata dalle menzionate linee generali approvate in Conferenza unificata». In relazione alle censure promosse nei confronti degli artt. 4 e 5 della legge regionale, la medesima decisione ha inoltre stabilito - precisa la Regione - che non può dichiararsi l'incostituzionalità di norme «prive di portata lesiva: non è sufficiente, infatti, il vago richiamo ai "fenomeni d'illegalità" e di "criminalità comune e organizzata" [...] per generare quelle "interferenze, anche potenziali", con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati».

Conclude chiedendo, nuovamente, che la Corte costituzionale dichiari l'inammissibilità e/o l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.



25.- In data 20 maggio 2020 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria con cui replica alle deduzioni della difesa regionale. Ribadisce che il ricorso non mette in dubbio che le Regioni abbiano la competenza legislativa sulla promozione della cultura della legalità, ma censura la modalità concreta con cui la Puglia l'ha esercitata. La gran parte delle disposizioni impugnate, infatti, avrebbe un'ampiezza contenutistica tale da eccedere largamente rispetto alla sola promozione della cultura della legalità. Così, sarebbe evidente l'interferenza, alle volte diretta, alle volte potenziale, con la competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

25.1.- Reitera le considerazioni espresse nel ricorso circa i motivi di censura degli artt. 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, aggiungendo che le azioni volte a «innalzare e sostenere l'educazione alla responsabilità sociale e la cultura della legalità» sono separate, proprio dall'interposizione di una virgola, dalle azioni volte alla prevenzione e al contrasto non repressivo della criminalità, e che ciò renderebbe chiaro che il legislatore regionale intende portare avanti autonomamente, sia azioni di promozione della legalità, sia azioni di contrasto alla criminalità.

25.2.- Segnala, inoltre, che l'impugnazione degli artt. 4 e 5 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 è legata a quella degli articoli precedenti. Il programma previsto dall'art. 5 sarebbe, infatti, lo strumento con cui rendere operativi gli interventi previsti dagli artt. 1 e 2; il fatto che l'art. 3 preveda che la Regione persegue le finalità della legge, attraverso interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria, non varrebbe a limitare la capacità lesiva dell'intervento regionale.

25.3.- Quanto all'impugnazione dell'art. 6, innanzitutto la difesa dello Stato ritiene infondata l'eccezione d'inammissibilità connessa all'assenza del comma 1 tra gli oggetti d'impugnativa indicati nella relazione che accompagna la delibera governativa di autorizzazione a ricorrere. Se si legge la delibera del 20 maggio 2019 nel suo complesso - si scrive - si comprende che la volontà d'impugnare anche il comma 1 è implicita. Infatti, visto che è impugnato l'art. 7 (che istituisce l'Osservatorio legalità), sarebbe ovvio che si contesti l'esistenza e i compiti della Fondazione, dato che l'Osservatorio altro non è che «la struttura "portante" della Fondazione di cui all'art. 6». Sottolinea, poi, le specificità delle censure rivolte all'art. 6, comma 2, lettera k), ricordando la sovrapposizione dello strumento previsto dal legislatore pugliese con la banca dati gestita dall'ANBSC e la violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile, in specie riguardo la protezione dei dati personali, illustrate in ricorso.

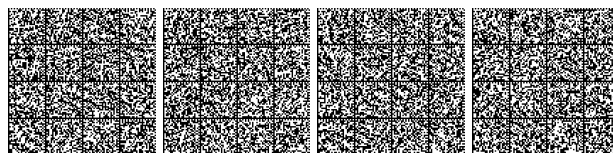
25.4.- Quanto all'impugnazione dell'art. 7 della legge regionale citata, l'Avvocatura generale dello Stato afferma che la mancata indicazione, come parametro, nella delibera autorizzativa, dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. è una «omissione formale» e che dal richiamo alla sentenza di questa Corte n. 134 del 2004, presente nella delibera autorizzativa, si può ben desumere che le disposizioni venissero censurate nella parte in cui attribuiscono compiti a organi dello Stato. La censura sarebbe inoltre senz'altro fondata, poiché, rendendo obbligatoria la designazione di un componente da parte del direttore dell'Ufficio scolastico regionale, si porrebbe un obbligo organizzativo in capo a tale organo statale.

25.5.- A proposito dell'art. 9, commi 1 e 2, lettere d) ed e), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, si afferma che non può condividersi l'osservazione della Regione per cui le disposizioni non hanno capacità innovativa, prevedendo la raccolta di interventi e azioni già attuati. Secondo lo Stato, infatti, anche stabilire un rating può invadere le competenze statali, dato che «il rating regionale si traduce infatti inevitabilmente in una forma, per quanto indiretta (del tipo "soft law", sembra di intendere), di disciplina e di indirizzo dell'azione degli enti locali in quei campi; azione che, invece, pacificamente può essere disciplinata e indirizzata solamente dalla legge dello Stato».

25.6.- In riferimento all'art. 10 della legge regionale impugnata, la difesa statale, ribadendo i motivi delle censure, pone in evidenza altresì che la volontà di impugnare l'art. 10, comma 1, è implicita nella volontà d'impugnare il secondo comma; sarebbe, così, priva di fondamento l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa regionale basata sulla mancata indicazione del primo comma tra gli oggetti d'impugnazione nella delibera governativa di autorizzazione al ricorso.

25.7.- Riguardo l'impugnazione dell'art. 13 della legge pugliese in esame, lo Stato afferma che il riferimento alla legge n. 206 del 2004, operato dalla difesa della Regione, non è pertinente, poiché in quella sede si trattava di sostegno alle vittime del solo terrorismo e non anche della criminalità. Sottolinea, inoltre, che a nulla rileverebbe l'imputazione contabile delle spese al fondo per la "politica regionale unitaria per l'ordine pubblico e la sicurezza", dal momento che si tratterebbe di prestazioni di natura sanitaria ulteriori rispetto ai LEA (circostanza che la Regione non avrebbe contestato) che la Regione Puglia non potrebbe legittimamente erogare essendo impegnata nelle misure di rientro dal disavanzo sanitario.

25.8.- Infine, per quanto concerne le censure rivolte agli artt. 16, commi 1 e 3; 17, comma 2, e 20, commi 2 e 3, la difesa statale insiste per l'accoglimento delle doglianze, riportandosi agli argomenti illustrati nel ricorso.



26.- In data 21 maggio 2020, la difesa pugliese ha depositato in prossimità della decisione «brevi note aggiuntive», ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1, lettera *c*), con le quali afferma di riportarsi alle difese articolate nella memoria di costituzione e nella memoria difensiva depositata successivamente. Rammenta di non ravvisare ragioni di lesività, anche potenziale, della disciplina regionale nei riguardi delle competenze legislative esclusive dello Stato, atteso che gli strumenti previsti dalla legge reg. Puglia n. 14 del 2019 sarebbero diretti alla concertazione e alla prevenzione ai fini della diffusione della cultura della legalità, in conformità con le azioni di politica criminale che rimangono riservate alla legislazione statale. Richiama, per sostenere queste affermazioni, passaggi di sentenze della Corte costituzionale, in specie contenute nelle pronunce n. 35 del 2012 e n. 208 del 2018. Chiede, conclusivamente, che le questioni di costituzionalità sollevate siano dichiarate inammissibili e/o infondate.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 30 maggio 2019 e depositato il successivo 4 giugno, iscritto al n. 64 del reg. ric. 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale degli 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; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2, e 20, commi 2 e 3, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *g*), *h*) e *l*), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Buona parte del ricorso si fonda sull'assunto per cui diverse disposizioni della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 sono suscettibili di interferire, in via diretta o potenziale, con la competenza legislativa statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., esorbitando dalla competenza regionale, nella quale dovrebbero rientrare solamente attività strettamente riferibili alla polizia amministrativa regionale e locale e attività di carattere conoscitivo e di studio inerenti alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico.

Come riferito più ampiamente in narrativa, la difesa dello Stato non revoca in dubbio che le Regioni detengano una potestà normativa sulla promozione della cultura della legalità, ma censura la modalità con cui la Regione Puglia l'ha in concreto esercitata. In particolare, la formulazione ampia e generica di molte disposizioni dell'impugnato Testo unico determinerebbe la possibilità per la Regione di prevedere interventi che eccedono la sola promozione della legalità e diventano strumenti di politica criminale. La difesa regionale, nell'atto di costituzione e nei successivi atti difensivi, sostiene, al contrario, che le disposizioni impugnate si inseriscano nell'alveo delle politiche pubbliche sulla "sicurezza integrata", nel rispetto delle competenze stabilite dalla Costituzione.

2.- Il contesto normativo entro cui le questioni di costituzionalità vanno inquadrare è quello costituito dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, e dell'accordo sancito in sede di Conferenza unificata del 24 gennaio 2018 (Accordo finalizzato alla determinazione delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata) raggiunto ai sensi dell'art. 2 del citato decreto-legge.

Per il perseguimento dell'obiettivo di realizzare la sicurezza sul territorio nazionale, in attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., la legislazione statale ha introdotto una «rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza» (sentenza n. 285 del 2019), comprensiva dell'«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» (art. 1 del d.l. n. 14 del 2017).

Le Regioni e le Province autonome sono, così, espressamente abilitate ad adottare iniziative e progetti «volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento», anche in base a specifici accordi con lo Stato (art. 3, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017), purché tali azioni mirino fondamentalmente a migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, movendosi nell'ambito delle competenze che l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. attribuiscono loro (sentenza n. 285 del 2019). Di tal guisa, e fermo restando che l'esercizio di poteri coercitivi postula il necessario intervento statale, le autonomie sono chiamate a dotarsi di «strumenti di "prevenzione situazionale" che [...] mirano a ridurre le opportunità di commettere reati unitamente alle misure volte a sostenere la partecipazione dei cittadini alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi ("prevenzione comunitaria") e agli interventi di prevenzione sociale finalizzati al contenimento dei fattori criminogeni» (così nella premessa alle linee generali sopra richiamate).



3.- Tale disegno è in linea con la giurisprudenza di questa Corte, che ha costantemente affermato che l'endiadi «ordine pubblico e sicurezza» indica una materia in senso proprio, oggettivamente delimitata e che non esclude interventi regionali in settori a essa liminari. La considerazione per cui nell'ambito della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. non è ricompresa la disciplina di qualsiasi interesse pubblico, bensì dei soli «interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile» (sentenza n. 290 del 2001), per l'esercizio della funzione di reprimere i reati in vista della tutela di «interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone o la sicurezza dei beni», ricorre nelle decisioni di questa Corte ed è stata, anche di recente, confermata (sentenze n. 285 e n. 116 del 2019 e n. 208 del 2018). D'altra parte, «diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività» (sentenza n. 300 del 2011, testualmente richiamata nella sentenza n. 285 del 2019). Le Regioni e le Province autonome possono, dunque, promuovere la realizzazione di migliori condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito, ad esempio, delle politiche sociali, del governo del territorio, della polizia locale (ancora, sentenza n. 285 del 2019).

4.- La Regione Puglia ha di recente adottato l'impugnato Testo unico, con cui si prefigge, «in armonia con i principi costituzionali, nel rispetto delle competenze dello Stato e in conformità con l'ordinamento comunitario», di concorrere «allo sviluppo dell'ordinata e civile convivenza della comunità regionale pugliese e alla crescita della coscienza democratica attraverso un sistema integrato di interventi volti alla diffusione dell'educazione alla responsabilità sociale e della cultura della legalità» (art. 1, comma 1). Tratteggiando brevemente la struttura della nuova disciplina, si osserva che questa - nel promuovere azioni volte alla prevenzione, alla diffusione della cultura della legalità e al contrasto non repressivo della criminalità organizzata, nel segno della collaborazione inter-istituzionale e della cittadinanza attiva - istituisce organismi regionali aventi funzioni consultive e di studio nell'ambito della prevenzione del fenomeno mafioso e introduce misure volte a: valorizzare le buone prassi degli enti locali nelle azioni di contrasto alla criminalità organizzata; incentivare il riutilizzo dei beni e delle aziende confiscati alle mafie; sostenere, anche finanziariamente, le vittime della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere; prevenire le infiltrazioni mafiose nel settore ambientale, sanitario e dell'edilizia residenziale e scongiurare la diffusione del gioco patologico d'azzardo (come emerge anche dal Titolo II della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, rubricato «Interventi e politiche di sostegno»).

4.1.- In tale ordito normativo, diverse sono le disposizioni che il ricorso assume essere lesive delle competenze statali, la cui legittimità costituzionale deve, sulla base di queste premesse, essere esaminata.

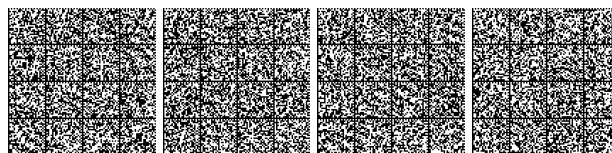
5.- Vanno, in via preliminare, disattese le eccezioni d'inammissibilità che la difesa regionale ha sollevato in riferimento all'impugnazione degli artt. 4; 5; 9, commi 1 e 2, lettere *d*) ed *e*); 16, commi 1 e 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, per carenza della motivazione a sostegno delle censure. Le ragioni dei dubbi di costituzionalità sono, infatti, sufficientemente chiare, consentendo, anche là dove la censura è illustrata in maniera sintetica, il superamento del vaglio d'ammissibilità.

6.- Va altresì disattesa l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa pugliese, in riferimento al ricorso «nel suo complesso», basata sull'assunto per cui il ricorrente avrebbe omissso di effettuare il tentativo d'interpretazione adeguatrice delle disposizioni impugnate, cui sarebbe obbligato pena l'inammissibilità delle questioni sollevate. Diversamente da quanto sostenuto dalla parte resistente, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte affermato che il «ricorrente - a differenza del giudice rimettente nell'incidente di costituzionalità - non ha l'onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata» (sentenza n. 156 del 2016), potendo trovare ingresso, nel giudizio in via principale, anche questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, purché le interpretazioni prospettate non siano implausibili e siano ragionevolmente collegabili alle disposizioni impugnate (*ex plurimis*, sentenze n. 77 del 2020, n. 89 del 2019, n. 154 del 2017 e n. 189 del 2016).

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 2, e l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, i quali, nell'indicare premesse e finalità generali dell'intervento normativo, prevedono rispettivamente che «[la] Regione Puglia condanna ogni forma di criminalità, 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» e che «[la] Regione, con la presente legge, disciplina l'insieme delle azioni volte alla prevenzione e al contrasto non repressivo alla criminalità organizzata, a innalzare e sostenere l'educazione alla responsabilità sociale e la cultura della legalità, a elevare i livelli di sensibilizzazione della società civile e delle istituzioni pubbliche nonché ad assicurare il sostegno alle vittime innocenti della criminalità mafiosa e corruttiva».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la previsione generica di «ogni intervento necessario» per contrastare fenomeni dell'infiltrazione mafiosa e della criminalità organizzata invaderebbe le competenze esclusive statali in materia di prevenzione dei reati e mantenimento della sicurezza pubblica di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

7.1.- Le questioni non sono fondate.



Come questa Corte ha rilevato in casi simili, «pur scontando una certa vaghezza, le azioni elencate non possono dirsi di per sé contrarie alla ripartizione costituzionale di competenze» e nemmeno eccentriche rispetto alle funzioni che la normativa sulla «sicurezza integrata» permette alle Regioni di esercitare. Sono «norme, dunque, prive di portata lesiva: non è sufficiente, infatti, il vago richiamo ai «fenomeni d'illegalità» e di «criminalità comune e organizzata» [...] per generare quelle «interferenze, anche potenziali», con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati, alle quali la giurisprudenza di questa Corte ricollega l'invasione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.» (sentenze n. 285 del 2019 e n. 208 del 2018). L'intento di contrastare, con strumenti operativi di carattere non repressivo, fenomeni socialmente indesiderati «in tutte le [loro] manifestazioni», come correttamente rilevato dalla difesa regionale, non è ritenuto contrastante con le funzioni statali in materia di ordine pubblico e sicurezza (sentenza n. 116 del 2019), specie nel caso in cui le finalità delle azioni previste siano legate alla «diffusione dell'educazione alla responsabilità sociale e della cultura della legalità» (art. 1, comma 1, sopra richiamato).

8.- Il ricorrente ha altresì censurato gli artt. 4 e 5 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, che rispettivamente favoriscono «il metodo della concertazione quale strumento strategico per la programmazione e l'attuazione degli interventi» - indicando «quale prioritaria modalità organizzativa per la programmazione e l'attuazione degli interventi sul territorio regionale, la costituzione di reti stabili o la stipula di accordi di collaborazione di natura territoriale con enti locali, università, istituzioni scolastiche e istituzioni formative accreditate, nonché con enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale operanti nel settore dell'educazione alla legalità e del contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa sul territorio regionale secondo il principio di sussidiarietà» - e dispongono l'adozione di un «Piano regionale integrato per il rafforzamento e la diffusione della cultura della legalità e della responsabilità», di durata triennale, con cui dare concreta applicazione ai detti interventi.

Trattandosi degli strumenti utili a dare attuazione alle finalità della normativa regionale individuate dagli articoli precedenti, ne conseguirebbe, «in via derivata, una invasione della competenza statale anche sotto tali aspetti attuativi».

8.1.- Pure tali questioni non sono fondate, proprio in forza del rapporto intercorrente tra gli artt. 4 e 5 e quelli precedenti. Gli artt. 4 e 5 della legge regionale impugnata, infatti, non meritano censura, dal momento che prevedono gli strumenti per attuare finalità ritenute non lesive delle competenze dello Stato.

9.- È impugnato, poi, l'art. 6, commi 1 e 2, lettere *h*) e *k*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019. Esso prevede l'istituzione della «Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo», cui attribuisce la generale funzione di «contrasto non repressivo alla criminalità organizzata» e ai «tentativi di infiltrazione mafiosa nel tessuto sociale ed economico» (comma 1), prevedendo, tra le altre cose, al comma 2, che essa: «*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'articolo 7» e «*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 evidenziate, 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».

Ad avviso della difesa statale, il fatto che le funzioni di questa Fondazione siano enunciate al comma 1 in termini così ampi non evita, «anzi essenzialmente determina», il vizio d'incostituzionalità derivante dalla, anche solo potenziale, invasione della competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Per l'Avvocatura generale, inoltre, la Banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, che l'art. 6, comma 2, lettera *k*), vorrebbe istituire, si sovrappone alla Banca dati nazionale già operante presso l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC, istituita dagli artt. 110 e seguenti del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136», anche cod. antimafia), determinando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. La previsione per cui tale Banca dati regionale sarebbe «accessibile a tutti», permettendo la «indiscriminata divulgazione» di informazioni sensibili, pure attinenti ai soggetti coinvolti nella procedura di confisca, violerebbe, inoltre, la competenza statale in materia di protezione dei dati personali, riconducibile all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.



9.1.- La difesa pugliese eccepisce l'inammissibilità delle questioni che riguardano l'art. 6, commi 1 e 2, lettera *h*), per la mancata corrispondenza tra il contenuto del ricorso e quello della delibera di autorizzazione a ricorrere, in quanto quelle disposizioni non sarebbero state indicate, nella delibera, tra gli oggetti d'impugnazione. Sostiene, altresì, che siano, a ogni modo, questioni nel merito non fondate, poiché le competenze attribuite alla Fondazione coincidono con compiti istruttori, consultivi o di studio e ricerca. Quanto all'art. 6, comma 2, lettera *k*), deduce l'infondatezza della censura, insistendo, in particolare, sulla circostanza che, per la predisposizione della Banca dati regionale, è previsto il raggiungimento di una intesa con l'ANBSC e, che, dunque, le attività portate avanti a livello regionale e nazionale sarebbero ben coordinate, senza pregiudizio delle funzioni dell'Agenzia nazionale.

9.2.- Le questioni relative all'art. 6, commi 1 e 2, lettera *h*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 vanno dichiarate inammissibili, perché la volontà d'impugnare tali disposizioni non risulta dalla delibera autorizzativa al ricorso. Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, infatti, «la delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale, alla quale si rinvia, devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate a pena di inammissibilità delle relative censure» (sentenza n. 269 del 2010 e, così, tra le altre, sentenza n. 41 del 2017).

9.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera *k*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 è fondata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost.

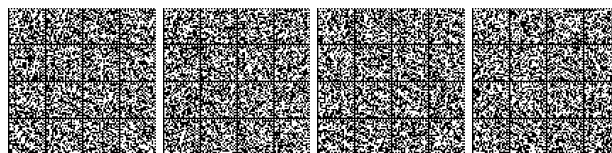
La predisposizione della «banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale» interferisce con la funzione della Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia, operante presso l'ANBSC, istituita ai sensi dell'art. 96 del d.lgs. n. 159 del 2011. Così, sovrapponendosi alla struttura già disciplinata nel legittimo esercizio della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, entro cui la normativa «antimafia» è senz'altro ricompresa, essa invade gli spazi di potestà esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

Nonostante l'istituzione della Fondazione non sia di per sé lesiva delle competenze riservate alla legge dello Stato, essendo a essa attribuiti, in generale, compiti conoscitivi, di studio e di sensibilizzazione, occorre censurare l'istituzione della struttura informatica operativa nel solo territorio regionale. Questa Corte ha già avuto modo di affermare l'importanza dell'unitarietà dell'azione e delle funzioni svolte dall'ANBSC: «[l]a sua competenza», infatti, «non è delimitata dal punto di vista territoriale, essendo chiamata a svolgere compiti relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, anche a supporto dell'autorità giudiziaria, su tutto il territorio nazionale». Così, «[l]a sfera di azione delle diverse sedi non è circoscritta al relativo ambito regionale, ma può riguardare beni e soggetti situati su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 159 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 34 del 2012).

Sussiste, inoltre, l'interferenza con la disciplina della protezione dei dati personali, appannaggio del legislatore statale ex art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (sentenza n. 271 del 2005). È evidente che la previsione della legge regionale impugnata secondo cui la Banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale deve essere «accessibile a tutti», nonché evidenziare una serie di dati, compresi dati personali del soggetto destinatario della confisca, s'inserisce nella materia dell'ordinamento civile riservata allo Stato, ponendosi in sostanziale contrasto con i limiti sul funzionamento, accesso e consultazione della Banca dati nazionale unica, previsti da apposito regolamento.

Né può essere decisivo, per evitare tali violazioni, il riferimento all'intesa di cui alla lettera *k*) impugnata, da raggiungersi tra ANBSC e «Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo». Infatti, una volta affermato che «la disposizione impugnata ricade in un ambito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione» (così, sentenza n. 234 del 2012).

10.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, il quale prevede che «1. La Fondazione di cui all'articolo 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».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tale art. 7, da un lato, per «la genericità del riferimento ad ogni possibile azione di contrasto e di prevenzione» dei fenomeni d'illegalità determinerebbe, o potrebbe determinare, l'invasione delle competenze statali su ordine pubblico e sicurezza, violando l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., e, dall'altro, con specifico riferimento al suo comma 2, lettera *b*), imporrebbe un obbligo in capo al direttore dell'Ufficio scolastico regionale, incidendo sull'organizzazione dei compiti di un organo statale e violando, così, l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost.

10.1.- La difesa della Regione rileva, in via preliminare, l'inammissibilità della censura relativa al contrasto dell'art. 7, comma 2, lettera *b*), della legge reg. con l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. per la mancata indicazione di tale parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione al ricorso; nel merito, rileva l'infondatezza della stessa, ponendo in evidenza che il compito di designare un membro non comporterebbe l'imposizione di obblighi capaci di incidere sull'organizzazione dell'Ufficio scolastico regionale, diversamente da come sarebbe se s'imponesse un obbligo di partecipazione del direttore dell'Ufficio all'organismo regionale.

10.2.- La questione riguardante il contrasto del citato art. 7, comma 2, lettera *b*), con la competenza statale in materia di organizzazione degli organi dello Stato è ammissibile, dal momento che questa Corte attribuisce alla difesa del ricorrente un'autonomia tecnica nella indicazione dei parametri di censura, riconoscendo a essa il potere di integrare il tenore della autorizzazione (sentenza n. 39 del 2017). Nel caso di specie, l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 compare tra gli oggetti di cui si autorizza l'impugnazione e l'Avvocatura ha più specificamente articolato il motivo delle censure, rimanendo a ogni modo all'interno del perimetro delle volontà espresse nella delibera governativa.

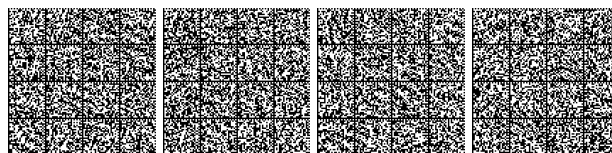
10.3.- La questione è anche fondata.

Questa Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo che le Regioni incidano sull'organizzazione degli organi dello Stato imponendo a funzionari statali la partecipazione a organismi regionali (sentenze n. 2 del 2013, n. 30 del 2006, n. 134 del 2004). La disposizione impugnata, pur non prevedendo un obbligo di partecipazione del direttore dell'Ufficio scolastico regionale all'Osservatorio, comunque sia gli impone l'obbligo di designazione di un membro, che opererà «in rappresentanza delle istituzioni scolastiche». La previsione regionale, in altre parole, finisce per impegnare il direttore dell'Ufficio scolastico regionale nella designazione di un membro e per imporre la partecipazione all'Osservatorio di un'altra figura, che opera nelle istituzioni scolastiche, così violando la competenza attribuita allo Stato dall'art. 117, comma 2, lettera *g*), Cost.

10.4.- La questione riguardante la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. da parte dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 non è fondata.

All'Osservatorio legalità, infatti, la legge reg. pugliese impugnata attribuisce compiti tutti rivolti allo scopo di promuovere la cultura della legalità, tramite lo svolgimento di funzioni consultive in favore degli organi politici regionali e di funzioni di studio, ricerca e diffusione delle conoscenze nel territorio. Tale genere di attività, per giurisprudenza ormai costante, non pregiudica la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza. Quest'ultima, infatti, «riguarda le funzioni dirette a tutelare interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni (sentenza n. 290 del 2001), restando estranea a tale ambito l'attività di conoscenza, formazione e ricerca che appare strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale (sentenze n. 208 del 2018 e n. 105 del 2006)» (sentenza n. 116 del 2019).

11.- È altresì impugnato l'art. 9, commi 1 e 2, lettere *d*) ed *e*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Esso prevede che «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: [...] *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».



Secondo la difesa statale, la facoltà di adottare «specifiche iniziative» per il contrasto al crimine organizzato e mafioso, prevista dalle disposizioni impugnate, implica, per il suo carattere indeterminato, per lo meno la possibilità che la Regione adotti misure di carattere immediatamente organizzativo o operativo, pregiudicando la competenza statale su ordine pubblico e sicurezza. Ad avviso del ricorrente, inoltre, gli interventi per l'ulteriore uso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata e l'attuazione di iniziative di contrasto al gioco d'azzardo e alla proliferazione delle sale da gioco in aree sensibili delle città invaderebbero «un campo interamente e analiticamente disciplinato dalla legge statale, sempre in attuazione della competenza esclusiva ex art. 117 c. 2 lett. h)».

11.1.- Le questioni non sono fondate.

Le disposizioni impugnate non sono idonee a incidere sull'assetto della competenza statale, poiché le azioni da esse previste attengono alla promozione culturale. Esse, evitando di disciplinare direttamente le modalità di contrasto al crimine organizzato o al gioco d'azzardo, impegnano, infatti, la Regione Puglia alla valorizzazione delle migliori pratiche per la trasparenza, la legalità e il contrasto ai fenomeni mafiosi, prevedendo, inoltre, l'adozione di un "rating di buone prassi" sull'ulteriore uso dei beni confiscati e sul contenimento del gioco d'azzardo, già sperimentate e attuate dagli enti locali. Tale ricognizione, funzionale alla diffusione sul territorio delle esperienze che si ritiene utile valorizzare, non è suscettibile di violare la sfera di competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

12.- Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, secondo cui «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 dell'ulteriore uso 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 rifunionalizzazione 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, confiscati 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».

L'Avvocatura generale afferma che tali disposizioni violano la competenza statale fissata nell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Ad avviso della difesa statale, infatti, le previsioni per cui la Regione promuove interventi per la valorizzazione e l'ulteriore uso dei beni immobili e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, allo scopo di utilizzare detti beni come risorse per la coesione sociale, per la creazione di occupazione e per lo sviluppo sostenibile del territorio, si sovrappone alle previsioni di cui all'art. 48 cod. antimafia, così interferendo con la competenza esercitata dal legislatore statale su ordine pubblico, sicurezza e repressione dei reati.

12.1.- La difesa regionale, dal canto suo, rileva innanzitutto l'inammissibilità dell'impugnazione del comma 1, in quanto esso non risulta indicato quale oggetto d'impugnazione nella delibera governativa di autorizzazione al ricorso, deducendo altresì l'infondatezza delle censure.

12.2.- L'eccezione, riferita all'impugnazione dell'art. 10, comma 1, della legge reg. pugliese, merita di essere accolta e, pertanto, la questione deve dichiararsi inammissibile, per le medesime ragioni esposte al punto 9.2.

12.3.- La questione di costituzionalità dell'art. 10, comma 2, della legge reg. impugnata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. non è fondata.



La ragione dell'infondatezza delle censure risiede, ancora una volta, nella carenza di capacità lesiva delle disposizioni impugnate. Queste ultime, infatti, evitando di innovare o disporre diversamente dalla disciplina statale in materia di ulteriore uso dei beni immobili e aziende confiscati alle mafie, si propone di svolgere attività di promozione degli stessi valori propugnati dal legislatore statale. In altri termini, la possibilità di riconoscere una premialità ai progetti sull'ulteriore uso dei predetti beni confiscati, anche attraverso intese e accordi con organi dello Stato, enti o associazioni, non incide negativamente sulla disciplina o sull'attuazione delle regole sull'ulteriore uso dei beni confiscati, appartenenti alla legislazione statale, ma si propone, anzi, di costituire stimolo e impulso ad attività ritenute - dallo stesso Stato - di significativa importanza.

13.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, poi, impugnato l'art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio del contenimento della spesa sanitaria quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica.

L'articolo impugnato dispone che «1. Agli invalidi vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo, del dovere, individuati nei modi di cui alla l. 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 l. 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».

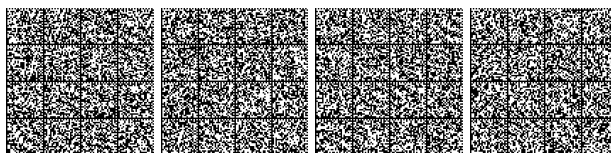
La difesa dello Stato censura tali previsioni, poiché comporterebbero un ampliamento dell'assistenza sanitaria a carico del bilancio regionale, mentre una Regione impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario non potrebbe prevedere spese ulteriori a quelle destinate ai Livelli essenziali d'assistenza (LEA). Il d.P.R. 7 luglio 2006, n. 243 (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'articolo 1, comma 565, della L. 23 dicembre 2005, n. 266) riconosce, infatti, 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, mentre la legge reg. pugliese estenderebbe i benefici ai familiari conviventi, incidendo negativamente sul principio del contenimento della spesa pubblica.

13.1.- La parte resistente deduce l'infondatezza delle censure. Richiamando il contenuto della legge 3 agosto 2004, n. 206 (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice), che stabilisce che «alle vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice e ai loro familiari è assicurata assistenza psicologica a carico dello Stato», afferma che la disposizione regionale, riferendosi ai soli familiari conviventi, in realtà non amplia bensì restringe la platea degli aventi diritto. Inoltre, la difesa regionale pone in evidenza che la copertura finanziaria delle prestazioni non è posta a carico del Servizio sanitario regionale.

13.2.- La questione è fondata.

Le disposizioni di cui all'art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 determinano l'estensione dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita, rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale, comportando l'inosservanza del divieto di effettuare spese non obbligatorie, derivante dalla vincolatività del Piano di rientro dal disavanzo sanitario (art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»; e dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», quale espressione dei principi di contenimento della spesa sanitaria e di coordinamento della finanza pubblica, riconducibili all'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011).

L'art. 4 del d.P.R. 243 del 2006 stabilisce, infatti, che la vittima del terrorismo e della criminalità organizzata o i familiari «superstiti» abbiano diritto all'esenzione dal pagamento del ticket sanitario e che le vittime del terrorismo, di cui alla legge n. 206 del 2004, usufruiscano di assistenza psicologica gratuita. Diversamente, l'art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 ha previsto che le vittime del terrorismo e della criminalità e i familiari «conviventi» beneficino dell'esenzione dal ticket sanitario e dell'assistenza psicologica e psichiatrica gratuita. Così, per la disciplina statale, l'assistenza psicologica è gratuita per la vittima della criminalità e, solamente quando questa fosse deceduta, per il coniuge e i figli; per la legge della Regione Puglia - che introduce la formula familiari «conviventi» - i benefici, relativi all'assistenza psicologica e psichiatrica, spettano a chi abbia un vincolo familiare e conviva con la vittima della criminalità, oltre che alla vittima stessa, e prima del suo decesso. Le previsioni regionali impugnate aggiungono altresì



al beneficio concesso dalla disciplina statale, di cui all'art. 15 della legge 20 ottobre 1990, n. 302 (Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), consistente nell'esenzione dal pagamento del ticket, quello dell'esenzione dal pagamento della differenza tra il prezzo del medicinale generico e il prezzo del medicinale coperto da brevetto.

L'autonomia legislativa regionale, in materie di competenza concorrente, come più volte affermato da questa Corte, «può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, peraltro in un quadro di esplicita condivisione, da parte delle Regioni, della necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 278 del 2014 e n. 193 del 2007). Le disposizioni impugnate violano il parametro costituzionale evocato e le conseguenti norme interposte per il mancato rispetto di detti limiti, in quanto prevedono spese ulteriori rispetto a quelle destinate al finanziamento delle prestazioni essenziali, per un tempo non circoscritto, nonché per importi complessivi difficilmente prevedibili.

Questa Corte ha da tempo ritenuto che le esigenze di risanamento del disavanzo sanitario e di contestuale garanzia dei LEA producano un «effetto interdittivo» della previsione di spese che possano di fatto compromettere tali impegni, destinando altrove risorse utili a quello scopo (tra le altre, sentenze n. 85 del 2014 e n. 51 del 2013). Anche di recente, questa Corte ha ribadito, con riferimento a una Regione che esegue misure di consolidamento degli obiettivi fissati nel Piano di rientro, il valore prioritario dell'effettiva garanzia delle prestazioni essenziali, a cui vanno destinate le risorse finanziarie a disposizione (sentenze n. 130 e n. 62 del 2020).

14.- Il ricorrente ha altresì impugnato l'art. 16, commi 1 e 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Esso prevede che «1. 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 o mafioso, la Regione promuove la conclusione di accordi e la stipula di convenzioni con le autorità statali operanti sul territorio regionale nel settore ambientale, le associazioni di imprese, le organizzazioni sindacali, le associazioni di volontariato e le associazioni ambientaliste individuate secondo le procedure di legge. [...] 3. La Regione adotta 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. Le aziende sanitarie e gli altri soggetti del servizio sanitario regionale danno attuazione a quanto contenuto nell'atto di indirizzo nei centottanta giorni successivi alla sua adozione».

Per la difesa statale, tali disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime, perché, da un lato, prevedendo che la Regione promuova la conclusione di accordi con le autorità statali operanti nel settore ambientale, comporterebbero possibili sconfinamenti nelle scelte legislative sul contrasto del crimine organizzato e potenzialmente anche sulla tutela dell'ambiente, e, dall'altro lato, prevedendo l'adozione di un atto di indirizzo regionale per rafforzare la prevenzione e il contrasto della corruzione e di altri fenomeni d'illegalità nel settore sanitario, invaderebbero la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

14.1.- Le questioni non sono fondate.

La formulazione delle disposizioni impugnate denota che la Regione non intende intervenire nella disciplina dei reati ambientali o nella regolamentazione del contrasto alla corruzione in ambito sanitario, bensì che intende limitarsi all'affiancamento agli organi statali nel perseguimento del fine di combattere la criminalità nei settori ambientale e sanitario. Le disposizioni - che prevedono «la promozione» di accordi tra Regione e autorità statali per la prevenzione dei reati in materia ambientale e l'adozione di un «atto di indirizzo» per rafforzare il contrasto della corruzione - hanno un valore, per così dire, programmatico e non presentano capacità lesiva, pur riferendosi a fenomeni come la criminalità organizzata e la corruzione (sentenza n. 285 del 2019).

15.- È, ancora, promossa, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, questione di costituzionalità dell'art. 17, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Il comma impugnato prevede che «[p]er le finalità di cui al comma 1, la Regione promuove la stipula di «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 prestazioni di servizi, in materia urbanistica e di edilizia privata, nella gestione del patrimonio pubblico salvaguardando l'interesse pubblico da ogni tentativo di condizionare le attività economiche e finanziarie nei settori di pubblico interesse, 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 [...]; *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».



Ad avviso del ricorrente, la Regione non potrebbe intervenire sulle normative cosiddette anti-corruzione, di pertinenza statale, perché invaderebbe un ambito di competenza già disciplinato, in particolare, con la legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione).

15.1.- La questione non è fondata, per ragioni simili a quelle addotte a motivo della non fondatezza delle questioni scrutinate al punto 14.

Pure in questo caso, valorizzando il dato letterale, si comprende che la Regione Puglia si limita a promuovere la stipula di Protocolli per la legalità tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici, nelle procedure di realizzazione di opere o prestazione di servizi, al fine di rafforzare la prevenzione della corruzione propugnata dalla legge statale. Vero è, dunque, che tali aspetti trovano una disciplina nella legge n. 190 del 2012 - che in proposito prevede che l'adozione di detti protocolli sia rimessa alla discrezionalità della singola stazione appaltante, che può inserirli all'interno dei propri bandi di gara, avvisi o lettere d'invito (art. 1, comma 17) - ma è altresì vero che la Regione non ne impone la stipula ma intende solamente promuoverne l'adozione con una previsione che, dunque, non si pone in contrasto con la disciplina statale. Così «la Regione, nell'esercizio delle proprie competenze, svolge una mera attività di stimolo e d'impulso, nei limiti consentiti, presso i competenti organi statali, all'adozione di misure volte al perseguimento del fine della tutela della sicurezza» (sentenza n. 167 del 2010).

16.- Il ricorso denuncia, infine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2 e 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Le previsioni impugnate stabiliscono che «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».

Ad avviso della difesa erariale, queste disposizioni sarebbero incostituzionali, poiché prevedono che la Regione e i Comuni affidano alle “Aziende per la casa e per l'abitare” le funzioni di classificazione, ripristino, assegnazione e manutenzione ordinaria dei beni immobili sequestrati o confiscati ai sensi del codice antimafia utilizzabili a scopo abitativo, promuovendo a questi fini la stipula di un protocollo d'intesa con l'ANBSC, ma senz'altro contrastando con la disciplina statale recata dagli artt. 40 e seguenti del codice antimafia. Questi ultimi, infatti, racchiuderebbero una regolamentazione esauriente e dettagliata della gestione dei beni confiscati, e la normativa regionale interferirebbe con essa, sovrapponendovisi.

16.1.- La questione è fondata.

Cambia, innanzitutto, il registro utilizzato dal legislatore regionale, che nelle disposizioni ora impugnate afferma che la Regione e i Comuni pugliesi «affidano» alle Aziende per la casa e per l'abitare funzioni di classificazione, ripristino, assegnazione e manutenzione del patrimonio immobiliare confiscato alla criminalità organizzata e riconvertibile a uso abitativo, fuoriuscendo così dalle funzioni di promozione e stimolo innanzi viste e ponendo una disciplina suscettibile di immediata operatività. Disciplina che, però, si sovrappone ed è distonica rispetto alla già esercitata competenza legislativa statale.

Le disposizioni impugnate, infatti, prevedendo l'affidamento di quelle funzioni ad Agenzie regionali, comprimono le facoltà che la legge statale riconosce agli enti locali destinatari dei detti beni confiscati: l'art. 48 cod. antimafia disciplina anche fasi successive al trasferimento del bene al patrimonio del Comune ove il bene si trova o della Regione. In particolare, non si vede come potrebbero conciliarsi le previsioni di cui all'impugnato art. 20 con quelle contenute, ad esempio, nell'art. 48, comma 3, lettere *c*) e *d*), cod. antimafia, che stabilisce, alla lettera *c*), che i beni immobili sono «trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. [...] 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 [...]. I beni non assegnati possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali. [...] Il comune può amministrare direttamente il bene oppure, preferibilmente, assegnarlo in concessione [...]»; e, alla lettera *d*), che «[...] Se entro due anni l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi».



Le disposizioni impugnate devono dunque dichiararsi costituzionalmente illegittime perché modificano le prerogative attribuite dalla legge statale, competente a regolare la materia, ai soggetti coinvolti nella gestione dei beni immobili confiscati.

Questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione della «Agenzia regionale della Calabria per i beni confiscati alle organizzazioni criminali», che doveva amministrare i beni confiscati e assegnati alla Regione Calabria, censurando proprio il fatto che «la legge regionale conferisce direttamente all'Agenzia regionale, e non alla Regione, tanto la facoltà di chiedere in assegnazione detti beni, quanto il compito di amministrare quelli eventualmente assegnati alla Regione Calabria. Le funzioni di vigilanza sul corretto utilizzo dei beni da parte dei soggetti assegnatari e sull'effettiva corrispondenza tra la destinazione ed il loro utilizzo si sovrappongono a quelle previste in capo alla più volte menzionata Agenzia nazionale, la quale, oltre al potere-dovere di verificare detto utilizzo, dispone del potere di revoca del provvedimento di assegnazione e destinazione» (sentenza n. 34 del 2012). D'altra parte, questa Corte ha poi avuto modo di confermare che «la normativa concernente gli effetti della confisca definitiva a titolo di misura di prevenzione attiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (sentenza n. 34 del 2012), anche con riferimento all'assegnazione dei beni e alle funzioni di vigilanza sulla corretta utilizzazione di essi da parte degli assegnatari» (sentenza n. 234 del 2012).

Discende dalle considerazioni appena formulate che l'art. 20, commi 2 e 3, del testo unico pugliese viola l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., a nulla rilevando che il comma 2 dell'articolo impugnato ricerchi forme di collaborazione interistituzionale, trattandosi di funzioni regolate dalla legislazione statale in una materia di competenza esclusiva.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera k), della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera b), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2 e 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1 e 2, lettera h), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibile la questione dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione dell'art. 9, commi 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;



12) dichiara non fondata la questione dell'art. 16, commi 1 e 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

13) dichiara non fondata la questione dell'art. 17, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200177

N. 178

Sentenza 22 - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pesca - Norme della Regione Liguria - Specie ittiche non autoctone - Possibile immissione nelle acque interne di esemplari sterili, con divieto di quelli fecondi - Disposizione in vigore sino al 13 dicembre 2019 - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Pesca - Norme della Regione Liguria - Specie ittiche non autoctone - Possibile immissione nelle acque interne di esemplari sterili, con divieto di quelli fecondi - Disposizione in vigore dal 1° gennaio 2020 - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Calendario venatorio - Esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria - Integrazione di due giornate settimanali nel periodo fra il 1° ottobre e il 30 novembre - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29, artt. 35, commi 1 e 2, e 36; legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 35, commi 1 e 2, e 36 della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 1°-8 marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019, iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 22 luglio 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

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

deliberato nella camera di consiglio del 22 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato l'8 marzo 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), fra le quali quelle recate dagli artt. 35, commi 1 e 2, e 36.

Questi ultimi sono stati impugnati in riferimento agli artt. 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione, in relazione al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), al decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 230, recante «Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive», al regolamento (CE) n. 708/2007 del Consiglio, dell'11 giugno 2007, relativo all'impiego in acquacoltura di specie esotiche e di specie localmente assenti, e alla direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

2.- L'art. 35 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 ha, con i commi 1 e 2, modificato l'art. 16 legge della Regione Liguria 1° aprile 2014, n. 8 (Disciplina della pesca nelle acque interne e norme per la tutela della relativa fauna ittica e dell'ecosistema acquatico), prevedendo il divieto di immettere nelle acque interne specie ittiche non autoctone, mediante il rilascio in natura di esemplari attualmente o potenzialmente interfecondi, idonei a costituire popolazioni naturali in grado di autoriprodursi.

Tale norma è stata a sua volta sostituita, nelle more del giudizio, dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020), al quale, per l'analogo tenore, si estende la questione di costituzionalità.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta che la disciplina dell'immissione di materiale ittico nelle acque interne costituisce una priorità di intervento della normativa europea e nazionale, per la sua incidenza sull'habitat naturale e sulla fauna selvatica.

La materia è regolata dalla direttiva 92/43/CEE, che rimette al legislatore nazionale la disciplina delle immissioni del materiale ittico, previa valutazione dell'opportunità di reintrodurre specie autoctone e, eventualmente, di vietare l'introduzione di quelle alloctone pregiudizievoli.

In Italia, la direttiva ha trovato attuazione nel d.P.R. n. 357 del 1997 che, all'art. 12, vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone; tale norma integrerebbe uno standard uniforme di tutela ambientale, a cui le Regioni non possono derogare se non nel senso dell'innalzamento della tutela. Pertanto, l'autorizzazione all'immissione di specie alloctone, seppure sterili, recata dalla legge reg. Liguria n. 29 del 2018, si porrebbe in contrasto con la competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.



3.- Secondo la prospettazione del ricorrente, l'art. 35 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 sarebbe in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 92/43/CEE, al regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1143/2014 del 22 ottobre 2014 recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive, e al regolamento (CE) n. 708/2007.

In particolare, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con il principio di precauzione previsto dalla direttiva 92/43/CEE; con il regolamento (UE) n. 1143/2014 e con l'art. 6 del d.lgs. n. 230 del 2017, di adeguamento della normativa nazionale, che vietano il rilascio nell'ambiente di esemplari di specie esotiche invasive; con il regolamento (CE) n. 708/2007, che impone l'adozione di procedure e provvedimenti per un'adeguata protezione degli habitat acquatici dai rischi derivanti dall'impiego di specie alloctone in acquacoltura.

4.- Con lo stesso ricorso è impugnato l'art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, che ha sostituito il comma 7 dell'art. 34 della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), nella parte in cui, in attuazione dell'art. 18, comma 6, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), dispone l'integrazione di due giornate settimanali per l'esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria, nel periodo tra il 1° ottobre e il 30 novembre, prevedendo la facoltà per la Giunta regionale di modificare tale integrazione sentito l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

La previsione normativa sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 18, comma 6, della legge n. 157 del 1992, che per l'adozione del calendario venatorio impone l'utilizzo del provvedimento amministrativo in ragione della sua flessibilità, che consente di fronteggiare eventuali repentini e imprevedibili mutamenti delle circostanze di fatto, che possono pregiudicare il bene ambientale.

Secondo la difesa dello Stato, l'adozione del calendario venatorio con provvedimento amministrativo, piuttosto che con legge, consente di preservare la fauna selvatica ed integra una regola minima uniforme di tutela ambientale, non derogabile in peius da parte del legislatore regionale.

Inoltre, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 dà attuazione alla direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, e alla direttiva (CEE) 79/409 del Consiglio del 2 aprile 1979, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici; la modalità tecnica del provvedere, contemplata dalla suddetta norma, consente di contemperare gli interessi ambientali in gioco, nel rispetto del principio di buon andamento dell'Amministrazione, e soddisfa la necessità di acquisire le valutazioni tecniche dell'ISPRA, che la disposizione impugnata, invece, nell'istituire stabilmente l'integrazione di due giornate settimanali di caccia, non prevede.

5.- Pertanto, l'utilizzo dell'atto normativo, in luogo del provvedimento amministrativo, comporterebbe un peggioramento del livello di tutela ambientale imposto dalla legge nazionale e dalle direttive comunitarie in argomento, con illegittima invasione della competenza esclusiva del legislatore statale nella materia dell'ambiente e dell'ecosistema, in violazione degli artt. 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., in relazione alla legge n. 157 del 1992 e alla direttiva 92/43/CEE.

6.- Con atto depositato il 19 aprile 2019, si è costituita in giudizio la Regione Liguria eccependo l'infondatezza delle questioni e chiedendone, perciò, il rigetto.

7.- In riferimento all'immissione di specie ittiche non autoctone, purché sterili, la difesa regionale rileva che lo stesso d.P.R. n. 357 del 1997, evocato quale norma interposta dall'Avvocatura generale, riferisce il divieto di rilascio di specie alloctone agli animali fecondi, lì dove, all'art. 2, nel porre le definizioni, stabilisce che la «specie» è composta da un insieme di individui o di popolazioni attualmente o potenzialmente interfecondi, illimitatamente e in natura, isolato riproduttivamente da altre specie, e che la «popolazione» è l'insieme di individui della stessa specie, che vivono in una determinata area geografica.

8.- Peraltro, la difesa regionale sottolinea che la norma impugnata non attenua i vincoli e le limitazioni normative per l'immissione di materiale ittico poiché, ai sensi dell'art. 16 della legge reg. Liguria n. 8 del 2014, ogni intervento può essere effettuato solo se compatibile con le indicazioni della carta ittica regionale conforme alle direttive europee, che impone di effettuare la valutazione della compatibilità con lo stato delle popolazioni ittiche e degli ecosistemi fluviali presenti nel territorio regionale, con particolare riferimento agli obiettivi di qualità ambientale delle acque.

9.- Quanto alle censure relative all'art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, la Regione si difende affermando che l'integrazione delle due giornate di caccia viene attuata comunque dalla Giunta regionale con provvedimento amministrativo, previo parere dell'ISPRA, in coerenza con quanto disposto dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

10.- Con memoria depositata in data 19 febbraio 2020 il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle difese della Regione deducendo, quanto all'immissione delle specie alloctone sterili nei corpi idrici, la natura generale del divieto recato dall'art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997 (come sostituito dall'art. 2 del d.P.R. 5 luglio 2019, n. 102,



contenente Regolamento recante ulteriori modifiche dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), che sarebbe confermata dal comma 4 dello stesso articolo, lì ove consente la deroga al divieto solo in via eccezionale, qualora vi sia un rilevante interesse pubblico e purché non sia arrecato alcun danno agli habitat naturali.

11.- Quanto alla ricordata modifica normativa medio tempore intervenuta, la difesa dello Stato dà atto che l'impugnato art. 35 è stato sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge Reg. Liguria n. 31 del 2019 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020); tuttavia, poiché la novella non avrebbe inciso sulla portata precettiva della norma, detta difesa ritiene che essa non abbia avuto effetto sulla questione di costituzionalità e sull'interesse dello Stato a coltivare l'impugnativa.

12.- Infine, in riferimento all'art. 36 delle legge reg. Liguria n. 29 del 2018, la difesa dello Stato sottolinea che la norma non prevede che sia la Giunta regionale ad integrare le due giornate di caccia, ma vi provvede direttamente, con ciò frustrando la *ratio* sottesa all'art. 18, comma 6, della legge n. 157 del 1992, che impone l'adozione del provvedimento amministrativo per l'approvazione del calendario venatorio sia per consentire gli aggiustamenti di volta in volta necessari, sia per garantire la partecipazione dell'ISPRA al procedimento.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), fra cui quelle recate dagli artt. 35, commi 1 e 2, e 36 in riferimento agli artt. 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione.

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

2.- La prima delle disposizioni impugnate pone il divieto di immissione nelle acque interne di specie ittiche non autoctone, precisando, al comma 2, che «costituisce immissione di specie ittiche il rilascio in natura di esemplari attualmente e potenzialmente interfecondi, idonei a costituire popolazioni naturali in grado di autoriprodursi»; il divieto riguarda, dunque, soltanto l'immissione di specie ittiche feconde, con conseguente libertà di immissione, nei corpi idrici, degli esemplari sterili.

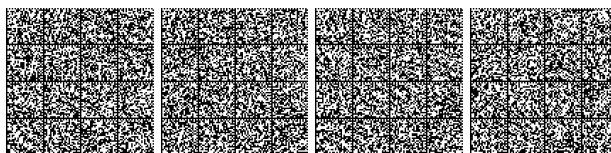
3.- Successivamente alla proposizione del ricorso, la previsione dell'art. 35 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, che aveva operato novellando il comma 1 nell'art. 16 della legge della Regione Liguria 1° aprile 2014, n. 8 (Disciplina della pesca nelle acque interne e norme per la tutela della relativa fauna ittica e dell'ecosistema acquatico), è stata sostituita, a far data dal 1° gennaio 2020, dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020), che ne riproduce sostanzialmente il contenuto.

Infatti, l'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 31 del 2019, nel modificare nuovamente il comma 1 dell'art. 16 della legge reg. Liguria n. 8 del 2014, aggiunge che viene «[f]atto salvo quanto previsto dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche)», e vieta l'immissione di specie ittiche non autoctone, mediante rilascio di individui attualmente o potenzialmente interfecondi illimitatamente e in natura.

La norma regionale sopravvenuta conferma, dunque, la possibilità di introdurre nei corpi idrici esemplari ittici sterili, possibilità avverso la quale si erano appuntate le doglianze dello Stato, per il pericolo che ne può derivare sul popolamento ittico originario, sull'ecosistema acquatico e sull'integrità della fauna autoctona.

4.- La modifica solo marginale della disposizione impugnata, senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva, poiché è comunque consentita l'immissione di specie ittiche alloctone mediante il rilascio di esemplari sterili, comporta l'estensione della questione anche all'art. 3, comma 3, della intervenuta legge reg. Liguria n. 31 del 2019 (sentenze n. 44 del 2018, n. 80 del 2017 e n. 193 del 2012), di cui dovrà essere valutata la legittimità costituzionale assieme alla previsione originaria che è rimasta in vigore per circa un anno, fino al 1° gennaio 2020.

5.- La questione è fondata.



In tema di immissione di specie ittiche questa Corte ha chiarito che «la disciplina “dell’introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e non solo di discipline d’uso della risorsa ambientale-faunistica”. Nell’esercizio di tale sua competenza esclusiva, finalizzata ad una “tutela piena ed adeguata” dell’ambiente, “lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela” (sentenza n. 30 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 288 del 2012)» (sentenza n. 98 del 2017).

L’affermazione di tale competenza comporta che le Regioni devono adeguarsi alla normativa statale in materia ambientale, potendo solo definire, nell’esercizio della loro potestà legislativa, livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato (sentenze n. 74 del 2017, n. 278 del 2012 e n. 151 del 2011).

6.- Orbene l’immissione di materiale ittico sterile non può certo costituire un livello di tutela ambientale più elevato di quello prescritto dal legislatore statale che, all’art. 12, comma 3, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), vieta l’introduzione di specie alloctone e, all’art. 6 del decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 230, recante «Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l’introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive», dispone il divieto di rilascio in natura di «esemplari di specie esotiche invasive di rilevanza unionale» (art. 6 del d.lgs. n. 230 del 2017) ovvero di specie che sono spostate al di fuori del loro areale naturale.

La difesa dell’Avvocatura generale fa valere in materia la competenza statale della tutela ambientale, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e confuta in maniera assorbente le eccezioni della difesa regionale fondate sul concetto di specie, come indicato nell’art. 2 del d.P.R. n. 357 del 1997, cui fa riferimento l’art. 12 dello stesso regolamento.

Va precisato che la novella di cui all’art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 31 del 2019 non muta i termini della questione proprio perché l’introduzione del rispetto dell’art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997, inserito nella nuova norma, ripropone il tema del riferimento al concetto di specie, che verrebbe a escludere dal divieto gli individui resi sterili.

Ma, come si è detto, è sicuramente materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato in tema di «tutela dell’ambiente» la possibilità di immettere in natura esemplari appartenenti a specie ittiche, ancorché sterili, in quanto questa categoria potrebbe ricomprendere anche individui capaci di causare danni all’ambiente al di là delle proprie capacità riproduttive.

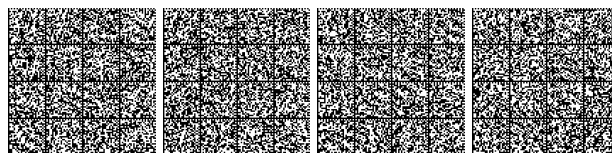
Che si tratti di materia ambientale rimessa alla competenza statale è di tutta evidenza: basti infatti considerare che non ha senso una settoriale competenza regionale riferita alla immissione in natura di individui, ancorché non integranti il concetto di specie, che, come nei fiumi, influenzano i territori di altre Regioni.

7.- Pertanto, deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’impugnato art. 35, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, che, invadendo la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell’ambiente», ha autorizzato l’immissione di specie non autoctone, giacché anche la sola immissione di un numero indefinito di individui alloctoni, benché sterili, rientra nella dedotta competenza statale.

8.- Deve essere, altresì, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 31 del 2019 che, a far data dal 1° gennaio 2020, ha sostituito il testo dell’impugnato art. 35 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 con una disposizione sostanzialmente coincidente.

9.- La seconda delle disposizioni impugnate dallo Stato (art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018) prevede, in attuazione dell’art. 18, comma 6, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), «l’integrazione di due giornate settimanali per l’esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria nel periodo intercorrente fra il 1° ottobre e il 30 novembre», salva la facoltà della Giunta regionale, sentito l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), di modificare tale integrazione.

10.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto la violazione degli artt. 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. in relazione, rispettivamente, alla direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, alla direttiva (CEE) 79/409 del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e all’art. 18 della legge n. 157 del 1992, poiché l’adozione del calendario venatorio con legge, piuttosto che con provvedimento amministrativo, non consente la previa acquisizione del parere dell’ISPRA e non garantisce la flessibilità necessaria ad adattarne le prescrizioni ad eventuali e imprevedibili cambiamenti delle circostanze di fatto.



11.- La questione è fondata.

12.- L'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 prescrive l'adozione del calendario venatorio con atto amministrativo e tale previsione costituisce espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (*ex multis*, sentenze n. 258 del 2019, n. 193 e n. 90 del 2013, e n. 20 del 2012).

Infatti, la modalità tecnica del provvedimento è necessaria per la protezione della fauna perché vi è motivo di ritenere che l'attività amministrativa non si esaurisca in un unico atto, dovendo essere riesercitata nel caso di esigenze sopravvenute, che richiedono una celerità di decisione non compatibile con le forme e i tempi del procedimento legislativo (sentenza n. 20 del 2012).

Questa scelta risponde, altresì, all'esigenza di garantire un'adeguata istruttoria, anche tramite il parere obbligatorio dell'ISPRA, che, attraverso la rilevazione delle situazioni ambientali locali, consenta alla Regione di adeguare il calendario alla specificità del contesto (in tal senso, sentenza n. 209 del 2014).

La legge statale, dunque, prevede che le Regioni provvedano nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge, sicché è illegittimo l'impiego della legge-provvedimento nell'adozione del calendario venatorio (sentenze n. 90 del 2013 e n. 20 del 2012).

13.- La norma impugnata di cui all'art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, disponendo espressamente l'aggiunta di due giornate di caccia settimanali, si pone in contrasto con tale obbligo e comporta un'illegittima invasione della sfera di competenza statale in materia ambientale.

Né in senso contrario può essere accolto l'argomento della difesa della Regione che, riferendosi alla facoltà di modificazione riconosciuta dalla norma in capo alla Giunta regionale, sostiene che il procedimento amministrativo introdotto da quest'ultima disposizione consentirebbe il rispetto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

Infatti, l'esercizio di tale facoltà della Giunta regionale è solo di modifica, mentre l'integrazione delle giornate di caccia è illegittimamente prevista dalla disposizione regionale impugnata.

14.- L'accoglimento della questione per la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 18 della legge n. 157 del 1992, comporta l'assorbimento delle altre censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli art. 35, commi 1 e 2, e 36 della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020).

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

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

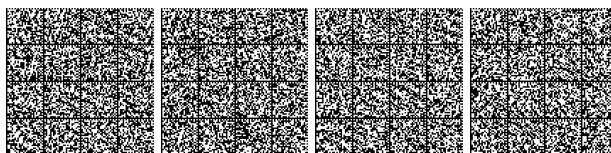
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 179

Sentenza 24 giugno - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Casellario giudiziale - Certificato a richiesta dell'interessato (ex certificato generale) - Non menzione della sentenza di condanna per uno dei reati di guida sotto l'influenza dell'alcool dichiarato estinto in seguito al positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, nonché dell'ordinanza di estinzione del medesimo reato - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Processo penale - Casellario giudiziale - Certificato penale a richiesta dell'interessato, nel testo anteriore alla sua abrogazione - Non menzione della sentenza di condanna per uno dei reati di guida sotto l'influenza dell'alcool dichiarato estinto in seguito al positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, nonché dell'ordinanza di estinzione del medesimo reato - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, artt. 24, nella versione antecedente e successiva al decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 122, e 25, nel testo in vigore anteriormente alla sua abrogazione ad opera del medesimo decreto.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

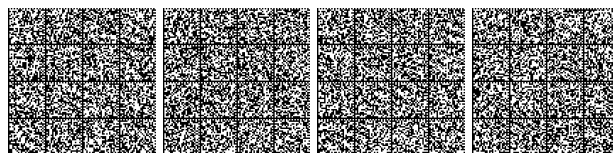
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 24 e 25 del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), promossi dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, con ordinanza del 19 aprile 2019 e dal Tribunale ordinario di Napoli con ordinanza del 10 settembre 2018, iscritte rispettivamente ai numeri 111 e 137 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 34 e 38, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione di R. R.;

udito il Giudice relatore Francesco Viganò ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 23 giugno 2020, nonché nella camera di consiglio del 24 giugno 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 aprile 2019, iscritta al n. 111 del r.o. 2019, la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 24 e 25 del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (Testo A)» (da ora in poi: t.u. casellario giudiziale), nella parte in cui «non prevedono che nel certificato generale e nel certificato penale del casellario giudiziale richiesti dall'interessato non siano riportate le iscrizioni della sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 186 cod. strada che sia stato dichiarato estinto ex art. 186, comma 9-bis, cod. strada per positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità».

1.1.- La Sezione rimettente è chiamata a pronunciarsi sul ricorso di una condannata avverso il provvedimento con cui il Tribunale ordinario di Bologna, giudice del casellario ex art. 40 t.u. casellario giudiziale, ha rigettato la sua istanza di cancellazione dai certificati generale e penale del casellario della sentenza pronunciata nei suoi confronti per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool di cui all'art. 186 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), successivamente dichiarato estinto all'esito dello svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità, ai sensi del comma 9-bis dello stesso articolo.

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni, la Sezione rimettente chiarisce innanzitutto che l'iscrizione della sentenza di condanna per il reato in questione, assieme alla successiva ordinanza dichiarativa dell'estinzione del reato ex art. 186, comma 9-bis, cod. strada, è imposta dall'art. 3 t.u. casellario giudiziale; detta iscrizione non compare nell'elencazione dei provvedimenti esclusi, ai sensi degli artt. 24 e 25 dello stesso testo unico, dalle certificazioni rilasciate a richiesta dell'interessato. Trattandosi di una regola eccezionale rispetto al generale obbligo di riportare nei certificati tutti i provvedimenti iscritti nel casellario, quell'elencazione è da ritenersi tassativa, dovendosi conseguentemente escludere la praticabilità dell'interpretazione analogica sollecitata dalla ricorrente.

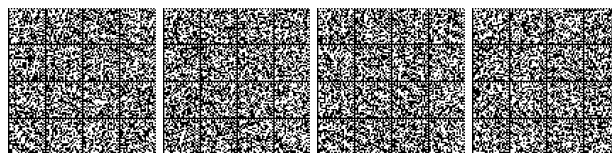
Il giudice *a quo* precisa, poi, che le modifiche apportate dal decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 122 (Disposizioni per la revisione della disciplina del casellario giudiziale in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 18 e 19, della legge 23 giugno 2017, n. 103), peraltro efficaci solo a partire dall'ottobre 2019 e come tali non applicabili al caso di specie, non hanno innovato in nulla il trattamento da riservare ai provvedimenti in questione, quanto alla loro iscrizione e successiva menzione nel certificato del casellario.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni, la Sezione rimettente lamenta, in primo luogo, la disparità di trattamento - rilevante ai sensi dell'art. 3 Cost. - tra i soggetti che beneficiano dei provvedimenti relativi all'art. 186 cod. strada, quando il reato sia stato dichiarato estinto per positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, e «coloro che - aderendo o non opponendosi ad altri procedimenti, come il patteggiamento o il decreto penale di condanna [...] - beneficiano già oggi della non menzione dei relativi provvedimenti nei certificati richiesti dai privati». Si tratterebbe, infatti, di provvedimenti tutti caratterizzati da una comune finalità deflattiva, con correlativi risvolti premiali per l'imputato.

Con riguardo al patteggiamento, questa Corte avrebbe già avuto modo di inquadrare il beneficio della non menzione come un incentivo finalizzato a indurre «l'imputato a pervenire sollecitamente alla definizione del processo» (è citata la sentenza di questa Corte n. 223 del 1994). Dal momento che la declaratoria di estinzione del reato, prevista dall'art. 186, comma 9-bis, cod. strada, consegue al compimento di una serie di condotte in favore della collettività, nell'ottica della risocializzazione dell'autore del reato, risulterebbe irragionevole escludere dal beneficio della non menzione tale categoria di provvedimenti, quando lo stesso beneficio è, invece, riconosciuto *ex lege* a chi si limiti a concordare l'applicazione di una pena in forza di un provvedimento sotto più aspetti equiparato a una sentenza di condanna.

Ancora, l'irragionevolezza dell'esclusione del beneficio della non menzione dei provvedimenti di cui all'art. 186, comma 9-bis, cod. strada emergerebbe ulteriormente dalla non menzione, nei certificati del casellario, delle condanne per le quali sia stata pronunciata riabilitazione (artt. 24, comma 1, lettera d, e 25, comma 1, lettera d, t.u. casellario giudiziale), posto che per i citati provvedimenti la riabilitazione è per definizione esclusa, essendosi il reato estinto.

Ulteriore dubbio di violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento è prospettato dalla Sezione rimettente in riferimento alla previsione da parte degli artt. 24, comma 1, lettera b), e 25, comma 1, lettera b), t.u. casellario giudiziale della non menzione delle condanne per reati estinti a norma dell'art. 167, primo comma, del codice penale in seguito al decorso del termine di osservazione biennale (per le contravvenzioni) e quinquennale (per i delitti) che consegue alla sospensione condizionale della pena. Ad avviso del giudice *a quo*, sarebbe ingiustificato il trattamento deteriore di chi abbia ottenuto l'estinzione del reato per aver positivamente svolto il lavoro sostitutivo rispetto a chi, avendo ottenuto la sospensione condizionale della pena, si limiti ad attendere il decorso del tempo necessario a determinare l'estinzione del reato.



1.4.- Non manifestamente infondato appare alla Sezione rimettente anche il dubbio di compatibilità delle disposizioni censurate con l'art. 27, terzo comma, Cost.

Il giudice *a quo* ricorda, a tal proposito, la sentenza n. 231 del 2018 con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto di odierna censura, nel testo anteriore alle modifiche recate dal citato d.lgs. n. 122 del 2018, nella parte in cui non prevedono che nel certificato generale e nel certificato penale del casellario giudiziale richiesti dall'interessato non siano riportate le iscrizioni dell'ordinanza di sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato ai sensi dell'art. 464-*quater* del codice di procedura penale e della successiva sentenza che dichiara l'estinzione del reato ai sensi dell'art. 464-*septies* cod. proc. pen.

Dal momento che l'istituto della messa alla prova condividerebbe con la declaratoria di estinzione di cui all'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada la base consensuale del procedimento e del trattamento che ne consegue, nonché il necessario inquadramento nel «finalismo rieducativo che l'art. 27, terzo comma, Cost. ascrive all'intero sistema sanzionatorio penale», il giudice *a quo* ritiene che le ragioni poste dalla sentenza n. 231 del 2018 a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'esclusione del beneficio della non menzione delle sentenze dichiarative dell'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova debbano valere anche per il caso di estinzione del reato di cui all'art. 186 cod. strada. Infatti, una volta dichiarata l'estinzione del reato a seguito della prestazione del lavoro di pubblica utilità con finalità di emenda e risocializzazione, non si giustificerebbe più «lo strascico pregiudizievole rappresentato dalla menzione del reato estinto nei certificati rilasciati dal casellario, allo stesso modo dell'esito positivo della prova ammessa ai sensi dell'art. 464-*quater* del codice di rito».

In tale prospettiva, la menzione dei provvedimenti di cui all'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada risulterebbe disfunzionale all'obiettivo costituzionalmente imposto della rieducazione del reo, tale menzione essendo «suscettibile di risolversi in un ostacolo al reinserimento sociale del soggetto che abbia ottenuto, e poi concluso con successo, lo svolgimento del lavoro sostitutivo, creandogli [...] più che prevedibili difficoltà nell'accesso a nuove opportunità lavorative, senza che ciò possa ritenersi giustificato da ragioni plausibili di tutela di controinteressi costituzionalmente rilevanti». A tale ultimo proposito, la Sezione rimettente rileva «che l'esigenza di garantire che la declaratoria di estinzione di cui all'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada non sia concessa più di una volta (ultimo periodo della disposizione dianzi citata) è già adeguatamente soddisfatta dall'obbligo di iscrizione dei menzionati provvedimenti e della loro indicazione nel certificato «ad uso del giudice» (rispettivamente artt. 3, comma 1, lettera *a*), e 21, comma 1, del T.U. casellario giudiziale)».

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel giudizio.

3.- Con ordinanza del 10 settembre 2018, iscritta al n. 137 del r.o. 2019, il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dei medesimi artt. 24 e 25 t.u. casellario giudiziale, «nella parte in cui non prevedono che nel certificato generale del casellario giudiziale e nel certificato penale chiesti dall'interessato non sia riportata l'ordinanza che dichiara l'estinzione del reato» ai sensi dell'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada.

3.1.- Il rimettente è chiamato a giudicare di un'istanza di cancellazione dai certificati generale e penale del casellario richiesti dall'interessato della sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 186, comma 2, lettera *c*), cod. strada, poi dichiarato estinto a seguito del positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, ai sensi del comma 9-*bis* del medesimo articolo.

3.2.- Le questioni sarebbero rilevanti, posto che il giudice rimettente sarebbe «chiamato ad esercitare una effettiva ed attuale potestas decidendi proprio in relazione alle norme sospettate di incostituzionalità, venendo le stesse in rilievo nell'ambito del procedimento di esecuzione instaurato dal[l]istante] per ottenere la cancellazione dell'iscrizione ritenuta [...] pregiudizievole». D'altra parte, stante la tassatività della elencazione contenuta nelle norme tacciate di incostituzionalità, non sarebbe possibile «addivenire ad una [loro] interpretazione conforme, a meno di non cedere ad una manipolazione additiva delle previsioni relative a casi analoghi espressamente contemplati fra le «eccezioni» previste dai due articoli».

3.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente svolge argomentazioni in larga parte sovrapponibili a quelle più estesamente svolte nell'ordinanza della Corte di cassazione di cui si è dato conto in precedenza.

In riferimento al dubbio di violazione dell'art. 3 Cost., il rimettente ritiene peraltro che l'irrazionalità delle disposizioni censurate emerga non solo dal raffronto con il patteggiamento, con il decreto penale e la sospensione condizionale della pena, bensì anche dal raffronto con la disciplina relativa ai provvedimenti giudiziari che dichiarano la non punibilità per particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. Anche per tali provvedimenti, le disposizioni in questione prevedono la non menzione nei certificati del casellario giudiziale a richiesta dell'interessato (artt. 24, comma 1, lettera *f-bis*, e 25, comma 1, lettera *f-bis*, t.u. casellario giudiziale). Ne deriverebbe l'irragionevole



conseguenza per cui «[l]o stesso fatto per il quale l'imputato chieda ed ottenga la conversione della pena nel lavoro di pubblica utilità potrebbe [...] essere considerato di particolare tenuità dal giudice all'esito del processo - o anche prima di esso, ex art. 469 comma 1-bis codice di procedura penale - con la conseguenza che non ve ne sarebbe traccia nel casellario».

4.- Nemmeno in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

5.- Si è invece costituita nel giudizio iscritto al n. 137 del r.o. 2019 la parte privata R. R., la quale si è espressamente richiamata all'ordinanza della Corte di cassazione di cui al n. 111 del r.o. 2019, concludendo per l'accoglimento delle questioni.

La parte riferisce, in particolare, di essere stata inizialmente destinataria di decreto penale di condanna per il reato di cui all'art. 186, comma 2, lettera c), cod. strada, e di essere stata poi condannata, in esito al rigetto della propria opposizione avverso il decreto, alla sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, poi positivamente svolto. La parte osserva dunque che, se fosse rimasta acquiescente al decreto penale, del reato non sarebbe rimasta traccia sui propri certificati del casellario giudiziale a richiesta dell'interessato, come invece è accaduto nonostante il positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 111 del r.o. 2019, la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 24 e 25 del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (Testo A)» (da ora in poi: t.u. casellario giudiziale), nella parte in cui «non prevedono che nel certificato generale e nel certificato penale del casellario giudiziale richiesti dall'interessato non siano riportate le iscrizioni della sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 186 cod. strada che sia stato dichiarato estinto ex art. 186, comma 9-bis, cod. strada per positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità».

2.- Con l'ordinanza iscritta al n. 137 del r.o. 2019, il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato, in relazione agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dei medesimi artt. 24 e 25 t.u. casellario giudiziale, «nella parte in cui non prevedono che nel certificato generale del casellario giudiziale e nel certificato penale chiesti dall'interessato non sia riportata l'ordinanza che dichiara l'estinzione del reato» ai sensi dell'art. 186, comma 9-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

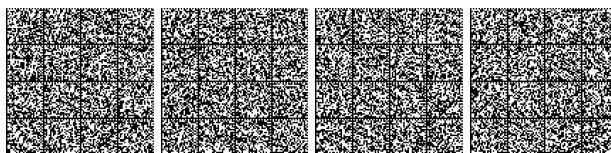
3.- Le due ordinanze sollevano questioni analoghe e i relativi giudizi, pertanto, devono essere riuniti ai fini della decisione.

In sostanza, entrambe le ordinanze si dolgono della mancata previsione della non menzione, nei certificati del casellario chiesti dall'interessato, dei provvedimenti concernenti la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, applicabile in caso di condanna per le contravvenzioni di guida sotto l'influenza dell'alcool di cui all'art. 186 cod. strada, e, più in particolare, della sentenza che dispone tale sanzione e del successivo provvedimento che dichiara estinto il reato in caso di «svolgimento positivo» del lavoro di pubblica utilità, provvedimenti entrambi previsti dal comma 9-bis dello stesso art. 186.

4.- In via preliminare, va rilevato che le questioni sollevate dalla Corte di cassazione - seppur esplicitamente riferite alla mancata previsione della non menzione della sola sentenza di condanna al lavoro di pubblica utilità, una volta che sia dichiarato estinto il reato - si estendono evidentemente anche al successivo provvedimento che dichiara l'estinzione del reato, al quale fa più volte riferimento la motivazione dell'ordinanza.

Specularmente, l'ordinanza del Tribunale ordinario di Napoli formula le questioni con specifico riferimento al provvedimento che dichiara estinto il reato in esito al positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, ma l'intera logica dell'ordinanza di rimessione appare rivolta a sollecitare a questa Corte un intervento additivo dal quale discenda la non menzione di entrambi i provvedimenti.

In ciascuno dei due giudizi a quibus - concernenti persone che erano state condannate allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, e che avevano successivamente ottenuto la declaratoria di estinzione del reato in seguito al suo positivo svolgimento - la domanda dei ricorrenti non può d'altronde che mirare alla non menzione di entrambi i provvedimenti in parola, dal momento che la menzione anche solo di uno di essi sarebbe comunque suscettibile di produrre i pregiudizi che i ricorrenti stessi mirano ad evitare.



5.- In via ancora preliminare, occorre dare atto che, nelle more del presente giudizio, è entrato in vigore il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 122 (Disposizioni per la revisione della disciplina del casellario giudiziale in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 18 e 19, della legge 23 giugno 2017, n. 103), il cui art. 7 ha stabilito che le disposizioni dell'intero decreto legislativo acquistassero efficacia un anno dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

Per effetto delle modifiche apportate da tale decreto legislativo, il certificato generale, di cui al previgente art. 24 t.u. casellario giudiziale, e il certificato penale, di cui al previgente art. 25 t.u. casellario giudiziale, sono stati unificati in un solo «certificato del casellario giudiziale richiesto dall'interessato», regolato dall'art. 24 t.u. casellario giudiziale nel testo modificato dal d.lgs. n. 122 del 2018. Conseguentemente, l'art. 25 t.u. casellario giudiziale è stato abrogato.

Nonostante tali *nova* normativi, le questioni di legittimità costituzionale in esame conservano la loro rilevanza nei giudizi a quibus.

Le richieste di cancellazione erano state formulate dai rispettivi ricorrenti nel vigore della normativa antecedente al d.lgs. n. 122 del 2018.

Peraltro, le modifiche apportate all'art. 24 t.u. casellario giudiziale dal d.lgs. n. 122 del 2018 non hanno inciso sul punto oggetto delle censure dei rimettenti, ossia la mancata previsione della non menzione dei provvedimenti concernenti il lavoro di pubblica utilità disposto per le contravvenzioni di cui all'art. 186 cod. strada e la conseguente estinzione del reato, lasciando così inalterato - anche nella attualmente vigente - il *vulnus* lamentato dai rimettenti.

Le censure dei rimettenti debbono pertanto essere riferite all'art. 24 t.u. casellario giudiziale - tanto nella versione precedente, quanto in quella successiva alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 122 del 2018 -, nonché al successivo art. 25, nel testo in vigore anteriormente alla sua abrogazione ad opera dello stesso d.lgs. n. 122 del 2018.

6.- Così precisate nei rispettivi *petita*, le questioni prospettate sono fondate con riferimento a entrambi i parametri evocati.

6.1.- Con la sentenza n. 231 del 2018 questa Corte ha ritenuto lesiva dell'art. 3 Cost. l'omessa previsione della non menzione dei provvedimenti relativi alla messa alla prova nei certificati del casellario richiesti da privati, omissione che comportava «un trattamento deteriore dei soggetti che beneficiano di questi provvedimenti, orientati anche a una finalità deflattiva con correlativi risvolti premiali per l'imputato, rispetto a coloro che - aderendo o non opponendosi ad altri procedimenti, come il patteggiamento o il decreto penale di condanna, ispirati essi pure alla medesima finalità - beneficiano già oggi della non menzione dei relativi provvedimenti nei certificati richiesti da privati».

Tali considerazioni valgono anche rispetto al lavoro di pubblica utilità, disposto quale sanzione sostitutiva per la contravvenzione di cui all'art. 186 cod. strada, che - proprio come la messa alla prova - comporta per il condannato un percorso che implica lo svolgimento di un'attività in favore della collettività, e dunque esprime una meritevolezza maggiore - in caso di svolgimento positivo dell'attività - rispetto a quella espressa da chi si limiti a concordare la propria pena con il pubblico ministero, ovvero non si opponga al decreto penale di condanna, beneficiando per ciò stesso della non menzione nei certificati del casellario richiesti dai privati.

L'irragionevole disparità di trattamento è ulteriormente aggravata, come evidenziato nell'ordinanza della Corte di cassazione, dal fatto che in questi casi l'interessato non ha nemmeno la possibilità di ottenere la non menzione per effetto della riabilitazione, che è per definizione esclusa nel momento in cui il reato sia estinto (per un analogo rilievo rispetto alla messa alla prova, si veda ancora la sentenza n. 231 del 2018).

6.2.- Le questioni sono d'altronde fondate anche con riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., per le medesime ragioni già evidenziate dalla sentenza n. 231 del 2018 in relazione alla messa alla prova: una volta che il reato si sia estinto per effetto del positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, che testimonia il percorso rieducativo compiuto dal condannato, la menzione nei certificati del casellario richiesti dall'interessato della vicenda processuale ormai definita «contrasterebbe con la *ratio* della stessa dichiarazione di estinzione del reato, che comporta normalmente l'esclusione di ogni effetto pregiudizievole - anche in termini reputazionali - a carico di colui al quale il fatto di reato sia stato in precedenza ascritto». La menzione della condanna per il reato ormai estinto finirebbe, infatti, per creargli «più che prevedibili difficoltà nell'accesso a nuove opportunità lavorative, senza che ciò possa ritenersi giustificato da ragioni plausibili di tutela di controinteressi costituzionalmente rilevanti» (ancora, sentenza n. 231 del 2018).

Analogamente a quanto affermato per la messa alla prova, infatti, anche in questo caso l'esigenza di garantire che la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità non sia concessa più di una volta (art. 186, comma 9-*bis*, ultimo periodo, cod. strada) e che in caso di recidiva nel biennio sia revocata la patente (art. 186, comma 2, lettera c, cod. strada) è già adeguatamente soddisfatta dall'obbligo di iscrizione dei provvedimenti in questione e della loro menzione nel certificato «ad uso del giudice».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24 del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (Testo A)», nella parte in cui non prevede, tanto nella versione antecedente, quanto in quella successiva alle modifiche intervenute ad opera del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 122 (Disposizioni per la revisione della disciplina del casellario giudiziale in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 18 e 19, della legge 23 giugno 2017, n. 103), che nel certificato del casellario giudiziale richiesto dall'interessato non siano riportate le iscrizioni della sentenza di condanna per uno dei reati di cui all'art. 186 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) che sia stato dichiarato estinto in seguito al positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, nonché dell'ordinanza che dichiara l'estinzione del reato medesimo ai sensi dell'art. 186, comma 9-bis, cod. strada;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 t.u. casellario giudiziale, nel testo in vigore anteriormente alla sua abrogazione ad opera del d.lgs. n. 122 del 2018, nella parte in cui non prevede che nel certificato penale del casellario giudiziale richiesto dall'interessato non siano riportate le iscrizioni della sentenza di condanna per uno dei reati di cui all'art. 186 cod. strada che sia stato dichiarato estinto in seguito al positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, nonché dell'ordinanza che dichiara l'estinzione del reato medesimo ai sensi dell'art. 186, comma 9-bis, cod. strada.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200179

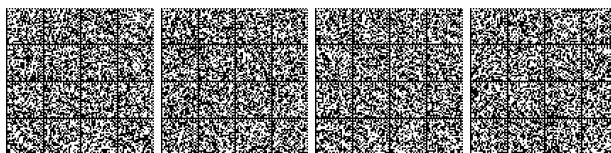
N. 180

Sentenza 9 - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni in materia di polizia mortuaria, attività funebre, gestione dei cimiteri e sepolture - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie dello stato civile e dell'ordinamento civile, nonché della competenza statale concorrente in materia di tutela della salute - Inammissibilità delle questioni.

– Legge della Regione Lombardia 4 marzo 2019, n. 4, art. 1, comma 1, lettera b).



– Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere *i*) ed *l*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Lombardia 4 marzo 2019, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III “Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funerali e cimiteriali” del Titolo VI e introduzione del Titolo VI-*bis* “Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre”», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 aprile-3 maggio 2019, depositato in cancelleria il 7 maggio 2019, iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella udienza pubblica del 7 luglio 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Emanuela Quici per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2020.

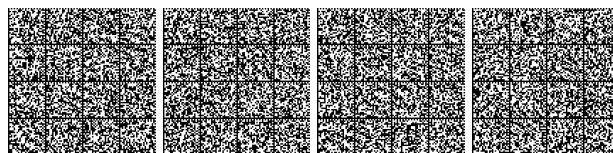
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 30 aprile-3 maggio 2019 e depositato il 7 maggio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento, nel complesso, agli art. 117, commi secondo, lettere *i*) ed *l*), e terzo, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Lombardia 4 marzo 2019, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III “Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funerali e cimiteriali” del Titolo VI e introduzione del Titolo VI-*bis* “Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre”».

Tale disposizione è censurata nelle parti in cui introduce nella legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità), gli artt. 69, comma 3; 70-*bis*; 71, comma 3; 72, comma 1; 73, commi 2, primo periodo, e 4; 74, comma 1, lettera *e*); 74-*bis*; 75, commi 4, primo periodo, 8, lettere *a*) e *c*) (*recte*: lettera *b*), 11, ultimo periodo, e 13; 76, comma 1, lettere *e*) e *g*).

2.- Il citato art. 69, comma 3, dispone che «[l']accertamento di morte è effettuato, su richiesta dell'ufficiale di stato civile, da un medico incaricato delle funzioni di necroscopo dall'ASST [azienda socio sanitaria territoriale]».

Il successivo art. 73 prevede, nei suoi commi 2, primo periodo, e 4, che le autorizzazioni, rispettivamente, alla dispersione delle ceneri e, in caso di comprovata insufficienza delle sepolture, alla cremazione dei cadaveri inumati da almeno dieci anni o tumulati da almeno venti anni siano rilasciate dall'ufficiale di stato civile.



Ad avviso del ricorrente, queste norme violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera i), Cost., in relazione alla materia «stato civile», attribuendo agli ufficiali dello stato civile compiti ulteriori rispetto a quelli previsti dagli artt. 71, 72 e 74 del 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 legge 15 maggio 1997, n. 127).

2.1.- L'art. 71, comma 3 - disponendo che, «[a] seguito di interventi chirurgici in strutture ospedaliere del territorio comunale», il cittadino può «decide[re] se donare eventuali parti anatomiche riconoscibili per finalità di studio, ricerca o insegnamento o se richiederne la sepoltura» -, recherebbe un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla materia «ordinamento civile».

Lo Stato, infatti, avrebbe esercitato la propria competenza legislativa esclusiva in tale ambito materiale disciplinando sia l'utilizzo di cadaveri ai fini dell'insegnamento e delle indagini scientifiche (artt. 40, 41 e 42 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, recante «Approvazione del regolamento di polizia mortuaria»), sia il prelievo di organi e di tessuti a scopo di trapianto terapeutico (artt. 3 e 6 della legge 1° aprile 1999, n. 91, recante «Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti», e, in precedenza, art. 1 della legge 2 aprile 1968, n. 519, recante «Modifiche alla legge 3 aprile 1957, n. 235, relativa ai prelievi di parti di cadavere a scopo di trapianto terapeutico»). Al riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato richiama anche il disegno di legge AS 733 del 2018 che, nelle more dell'odierno giudizio, è stato approvato con la legge 10 febbraio 2020, n. 10 (Norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica).

2.2.- Secondo il ricorrente, le altre disposizioni impugnate introdotte nella legge reg. Lombardia n. 33 del 2009 sarebbero ascrivibili a una materia che, «per gli aspetti tecnici [...], ricade in ambito sanitario» e violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla «tutela della salute».

Il Presidente del Consiglio dei ministri premette che tali disposizioni non sarebbero «in linea con i principi fondamentali in materia di “tutela della salute” contenuti nella normativa statale di riferimento, e segnatamente nel d.P.R. n. 285 del 1990», recante il regolamento di polizia mortuaria.

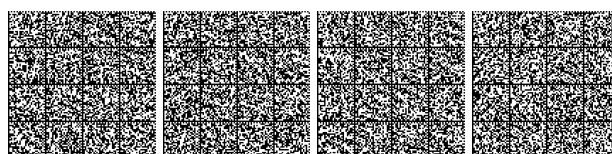
Quindi, precisa che l'invasione della sfera di competenza statale deriverebbe dal rilievo che, da un lato, un primo gruppo di queste avrebbe ad oggetto «fattispecie non previste» dal menzionato d.P.R. n. 285 del 1990; dall'altro, un secondo gruppo delle medesime detterebbe una disciplina in contrasto con specifiche previsioni di tale regolamento.

2.2.1.- Sarebbero, in particolare, riconducibili al primo profilo di censura: a) l'art. 70-bis, che regola le «case funerarie»; b) l'art. 74, comma 1, lettera e), che annovera i trattamenti di tanatocosmesi tra le prestazioni che le imprese esercenti attività funebre possono svolgere; c) l'art. 74-bis, che disciplina il «centro servizi» quale impresa che svolge attività funebre; d) l'art. 75, comma 8, lettera a), il quale dispone che il Comune può autorizzare «la costruzione e l'uso di aree e spazi per la sepoltura di animali d'affezione»; e) infine, l'art. 76, comma 1, lettera e), che demanda a un regolamento di attuazione la definizione delle caratteristiche, tra l'altro, dei «loculi areati».

2.2.2.- Sarebbe, invece, riconducibile al secondo profilo di censura, innanzitutto, l'art. 72, il quale disciplina il trasporto funebre disponendo, all'ultimo periodo del comma 1, che, «[a] fine di consentire lo svolgimento dei riti funebri, il trasferimento deve comunque essere effettuato entro ventiquattro ore dal rilascio della certificazione attestante il termine delle operazioni di prelievo di organi o di riscontro diagnostico, ovvero dal rilascio del nulla osta al seppellimento o alla cremazione da parte dell'autorità giudiziaria»: in particolare, questa disposizione confliggerebbe con le norme di cui agli artt. 8 e 10 e di cui al Capo IV del d.P.R. n. 285 del 1990, secondo cui il trasporto delle salme può avvenire solo dopo il decorso di ventiquattro ore dal decesso; essa si presterebbe inoltre a interpretazioni elusive dell'art. 23 del medesimo d.P.R., a mente del quale l'incaricato al trasporto delle salme deve essere munito di apposita autorizzazione comunale.

L'art. 75, comma 4, primo periodo, consentendo di devolvere la gestione e la manutenzione dei cimiteri a soggetti privati, contrasterebbe con l'art. 51, comma 1, del d.P.R. n. 285 del 1990: norma, questa, che al contrario attribuirebbe «i compiti di manutenzione, ordine e vigilanza dei cimiteri al comune, in ragione dei rilevanti interessi igienicosanitari sottesi a tali attività».

Sono altresì censurati gli artt. 75, comma 8, lettera b), e 76, comma 1, lettera g). La prima disposizione prevede la possibilità che il Comune autorizzi «la costruzione di cappelle private fuori dal cimitero, purché contornate da un'area di rispetto», e la seconda rimette a un regolamento di attuazione la determinazione dell'ampiezza di tali aree: il «combinato disposto» di siffatte norme divergerebbe dall'art. 104, comma 2, del d.P.R. n. 285 del 1990, a mente del quale la costruzione e l'uso di dette cappelle sono consentite soltanto quando queste «siano attorniate per un raggio di metri 200 da fondi di proprietà delle famiglie che ne chiedono la concessione e sui quali gli stessi assumano il vincolo di inalienabilità e di inedificabilità».



L'art. 75, comma 11, stabilisce, al suo ultimo periodo, che la soppressione dei cimiteri è autorizzata dalle agenzie di tutela della salute (ATS), così ponendosi in contrasto, a parere della difesa statale, con il disposto dell'art. 96 del d.P.R. n. 285 del 1990, secondo cui nessun cimitero può essere soppresso se non per ragioni di dimostrata necessità (comma 1) e la soppressione deve essere deliberata dal consiglio comunale (comma 2).

È, infine, impugnato l'art. 75, comma 13, che consente di deporre nel loculo del defunto o nella tomba di famiglia, in teca separata e previa cremazione, i resti degli animali di affezione: tale facoltà contraddirebbe, in particolare, la norma di cui all'art. 50 del d.P.R. n. 285 del 1990, secondo cui nei cimiteri potrebbero essere ricevuti soltanto i cadaveri delle persone.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, nella persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo la declaratoria d'inammissibilità delle questioni promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e, comunque, il rigetto integrale del ricorso.

3.1.- Prendendo le mosse dagli artt. 69, 71 e 73 della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, la difesa regionale rappresenta che queste norme sarebbero state oggetto, in considerazione dei motivi d'impugnazione, di «attento esame» da parte dell'ufficio legislativo e della avvocatura della Regione, preannunciandone un possibile esito abrogativo.

3.2.- Le censure afferenti alla violazione, da parte delle altre disposizioni impuginate, dell'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbero invece inammissibili perché formulate in modo generico e indeterminato: il ricorrente non avrebbe difatti individuato le specifiche norme statali disattese e i principi fondamentali da queste posti e in ipotesi compromessi.

3.2.1.- Lesione che, venendo al merito, in ogni caso non sussisterebbe, dal momento che le disposizioni censurate recherebbero norme di dettaglio non confliggenti con la normativa statale evocata dal ricorrente.

Nello specifico, muovendo dall'art. 70-bis della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, la difesa regionale rileva che le case funerarie da esso regolate rappresenterebbero una «realità diffusa sul territorio [...], per la quale è stata avvertita l'esigenza di adottare specifiche disposizioni, comunque non in contrasto» con il d.P.R. n. 285 del 1990.

Quanto alla censura afferente all'art. 72, comma 1, la Regione sottolinea che questa norma riguarda il trasporto della salma, ovvero, secondo quanto previsto dal precedente art. 67-bis, il «corpo umano rimasto privo delle funzioni vitali fino all'accertamento della morte», e non del cadavere, ovvero, secondo la qualificazione datane dal medesimo art. 67-bis, il «corpo umano privo delle funzioni vitali, di cui sia stata accertata la morte»: da ciò deriverebbe che sarebbe stato rispettato il disposto dell'art. 8 del d.P.R. n. 285 del 1990, il quale prescrive un periodo di osservazione dei cadaveri di ventiquattro ore dal decesso.

In merito all'art. 74, comma 1, lettera e), la difesa regionale si limita a evidenziare che la tanatocosmesi - consistente in un «insieme di trattamenti igienici ed estetici praticati sul cadavere allo scopo di migliorarne la presentabilità» - costituirebbe una pratica distinta dalla tanatoprassi.

Con riguardo all'art. 74-bis, che disciplina il «centro servizi», la resistente rimarca che si tratta di un'impresa funebre che fornisce ad altre imprese dello stesso settore «supporti per sgravarle [...] di oneri relativi al personale e [ai] mezzi richiesti per lo svolgimento dell'attività».

Per quanto concerne l'art. 75, comma 4, la Regione precisa che l'eventuale devoluzione della gestione e della manutenzione dei cimiteri anche a soggetti privati deve comunque avvenire nel rispetto delle modalità previste dall'ordinamento e, quindi, attraverso «pubbliche gare per [l']affidamento [dei] servizi in concessione».

Nemmeno i commi 8, lettera a), e 13 dell'art. 75 contrasterebbero con il d.P.R. n. 285 del 1990, giacché questo non vieta l'utilizzo di spazi cimiteriali per la sepoltura degli animali di affezione.

Analogamente, l'art. 75, comma 8, lettera b), nel consentire ai Comuni di autorizzare la costruzione di cappelle private fuori dal cimitero, avrebbe natura sostanzialmente ricognitiva, essendo tale possibilità già prevista dalla normativa statale.

In ordine all'art. 75, comma 11, la Regione osserva che l'autorizzazione della ATS alla soppressione dei cimiteri presuppone in ogni caso la richiesta del Comune: così intesa, la norma non divergerebbe dall'evocato art. 96 del d.P.R. n. 285 del 1990.

Infine, con riferimento all'art. 76, comma 1, lettera e), la resistente sottolinea, innanzitutto, che il d.P.R. n. 285 del 1990 non distinguerebbe tra loculi areati o meno; in secondo luogo, che lo stesso ricorrente ha affermato, nell'atto introduttivo del giudizio, che i loculi areati offrono «indubbi vantaggi in termini igienico-sanitari».

4.- Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 17 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2019, n. 15 (Assesamento al bilancio 2019-2021 con modifiche di leggi regionali), per quanto qui interessa: a) ha soppresso il primo periodo dell'art. 73, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009 e, al comma 3 del precedente art. 69, le parole «su richiesta dell'ufficiale di stato civile»; b) ha abrogato il comma 3 dell'art. 71 e il comma 4 dell'art. 73 della legge appena citata.



Sulla scorta di siffatto *ius superveniens*, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 12 marzo 2020, ha rinunciato al ricorso *in parte qua*, ritenendo che siano venute meno le ragioni poste a fondamento dell'impugnazione. La Regione Lombardia ha accettato tale rinuncia parziale.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento, nel complesso, agli artt. 117, commi secondo, lettere *i*) ed *l*), e terzo, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Lombardia 4 marzo 2019, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III «Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali» del Titolo VI e introduzione del Titolo VI-*bis* «Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre»».

2.- Tale disposizione inserisce nella legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità), il Titolo VI-*bis*, composto dagli articoli da 67 a 77.

Il ricorrente dubita, in particolare, della legittimità costituzionale delle norme di cui agli artt. 69, comma 3; 70-*bis*; 71, comma 3; 72, comma 1; 73, commi 2, primo periodo, e 4; 74, comma 1, lettera *e*); 74-*bis*; 75, commi 4, primo periodo, 8, lettere *a*) e *c*) (*recte*: lettera *b*), 11, ultimo periodo, e 13; 76, comma 1, lettere *e*) e *g*).

3.- L'art. 69, comma 3, dispone, per quanto interessa in considerazione del tenore della censura formulata, che l'accertamento della morte è effettuato su richiesta dell'ufficiale di stato civile.

I commi 2, primo periodo, e 4 dell'art. 73 statuiscono che le autorizzazioni, rispettivamente, alla dispersione delle ceneri e, in caso di comprovata insufficienza delle sepolture, alla cremazione dei cadaveri inumati da almeno dieci anni o tumulati da almeno venti anni siano rilasciate dall'ufficiale di stato civile.

Queste norme violerebbero, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 117, secondo comma, lettera *i*), Cost., in relazione alla materia «stato civile», attribuendo agli ufficiali dello stato civile compiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale.

3.1.- L'art. 71, comma 3 - stabilendo che, a seguito di interventi chirurgici, il cittadino può decidere di donare parti anatomiche per finalità di studio, ricerca o insegnamento -, lederebbe, secondo il ricorrente, l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione alla materia «ordinamento civile».

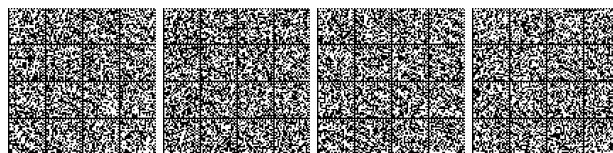
3.2.- Nel corso del giudizio, l'art. 17 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2019, n. 15 (Assestamento al bilancio 2019-2021 con modifiche di leggi regionali), per quanto qui interessa, da un lato, ha soppresso il primo periodo dell'art. 73, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009 e, al comma 3 del precedente art. 69, le parole «su richiesta dell'ufficiale di stato civile»; dall'altro, ha abrogato il comma 3 dell'art. 71 e il comma 4 dell'art. 73 della legge appena menzionata.

Conseguentemente il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato alla impugnazione di queste norme.

Poiché la resistente ha accettato tale rinuncia parziale, va dichiarata, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 4 del 2019, nelle parti in cui introduce nella legge reg. Lombardia n. 33 del 2009 gli artt. 69, comma 3, 71, comma 3, e 73, commi 2, primo periodo, e 4, l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenze n. 192 del 2019 e n. 127 del 2018).

4.- Le restanti questioni hanno ad oggetto gli artt. 70-*bis*, 72, comma 1, 74, comma 1, lettera *e*), 74-*bis*, 75, commi 4, primo periodo, 8, lettere *a*) e *c*) (*recte*: lettera *b*), 11, ultimo periodo, e 13, 76, comma 1, lettere *e*) e *g*), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, come introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 4 del 2019.

Queste disposizioni disciplinano: le «case funerarie» (art. 70-*bis*); il trasporto delle salme (art. 72, comma 1); i trattamenti di tanatocosmesi (art. 74, comma 1, lettera *e*); una particolare tipologia di impresa che svolge attività funebre, ovvero il «centro servizi» (art. 74-*bis*); la devoluzione della gestione e della manutenzione dei cimiteri anche a soggetti privati (art. 75, comma 4, primo periodo); la costruzione e l'uso di aree e spazi per la sepoltura di animali d'affezione (art. 75, comma 8, lettera *a*); la costruzione di cappelle private al di fuori dei cimiteri (artt. 75, comma 8, lettera *b*, e 76, comma 1, lettera *g*); l'autorizzazione alla soppressione dei cimiteri (art. 75, comma 11, ultimo periodo); la possibilità di deporre nel loculo del defunto o nella tomba di famiglia, in teca separata e previa cremazione, i resti degli animali di affezione (art. 75, comma 13); i «loculi areati» (art. 76, comma 1, lettera *e*).



Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tali norme violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «tutela della salute».

4.1.- È pregiudiziale l'esame dell'eccezione d'inammissibilità sollevata in limine dalla Regione, la quale si duole della omessa individuazione delle disposizioni statali violate e dei principi fondamentali da queste dettati e in ipotesi pregiudicati dalle norme impugnate.

L'eccezione è fondata, per le ragioni di seguito precisate.

L'Avvocatura generale dello Stato - che in sostanza si limita a una mera riproduzione del contenuto della delibera autorizzativa alla proposizione del ricorso - sostiene, in particolare, che le norme in parola contrastino con i principi fondamentali asseritamente posti dal decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285 (Approvazione del regolamento di polizia mortuaria), in quanto alcune di esse introdurrebbero fattispecie non contemplate da tale regolamento, mentre altre detterebbero una disciplina da questo difforme.

Così prospettate, le censure risultano all'evidenza apodittiche, essendo prive di ogni supporto argomentativo in ordine alla premessa su cui riposano, ovvero alla asserita idoneità del d.P.R. n. 285 del 1990 ad assurgere al rango di normativa interposta, in grado, quindi, di dettare principi fondamentali vincolanti la potestà legislativa concorrente regionale.

Va al riguardo rilevato che il suddetto regolamento di polizia mortuaria, emanato ai sensi dell'art. 358 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), rientra, di per sé, tra le fonti normative secondarie cui, in quanto tali, «è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario» (sentenza n. 303 del 2003). Le norme regolamentari, infatti, non possono essere ascritte «all'area dei principi fondamentali» delle materie concorrenti, «in quanto la fonte regolamentare, anche in forza di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost., sarebbe comunque inidonea a porre detti principi» (sentenza n. 92 del 2011) e, quindi, a vincolare il legislatore regionale (sentenza n. 162 del 2004).

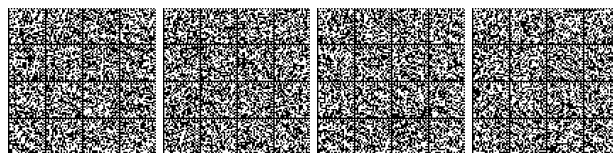
D'altro canto è anche vero che questa Corte ha ritenuto che gli atti di normazione secondaria possano vincolare la potestà legislativa regionale, ma solo in ben circoscritte ipotesi, ovvero quando, «in settori squisitamente tecnici», intervengono a completare la normativa statale primaria (sentenza n. 286 del 2019) e costituiscono «un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 69 del 2018). Unicamente in queste limitate ipotesi il mancato rispetto di atti di normazione secondaria, «nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali», può comportare «l'illegittimità costituzionale della norma censurata» (sentenza n. 11 del 2014).

Il ricorso, invece, sul punto tace del tutto.

L'Avvocatura generale dello Stato si limita difatti a evocare esclusivamente il regolamento di polizia mortuaria, senza dedurre alcunché in ordine alla possibilità di qualificarlo come norma interposta; addirittura nemmeno mai menziona, nell'atto introduttivo, la normativa primaria di cui esso è attuazione; non indica, infine, quali sarebbero i principi fondamentali deducibili dall'ipotetica normativa interposta.

In tal modo non risulta assolto l'onere, che secondo il costante orientamento di questa Corte grava sul ricorrente laddove sia denunciata la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., di indicare specificamente il principio o i principi fondamentali della materia asseritamente lesi (*ex plurimis*, sentenza n. 143 del 2020).

4.2.- Alla stregua delle considerazioni svolte, deve, in conclusione, essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 4 del 2019, nelle parti in cui introduce nella legge reg. Lombardia n. 33 del 2009 gli artt. 70-bis; 72, comma 1; 74, comma 1, lettera e); 74-bis; 75, commi 4, primo periodo, 8, lettere a) e b), 11, ultimo periodo, e 13; 76, comma 1, lettere e) e g).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 4 marzo 2019, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III "Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali" del Titolo VI e introduzione del Titolo VI-bis "Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre"» - nelle parti in cui introduce nella legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità), gli artt. 70-bis; 72, comma 1; 74, comma 1, lettera e); 74-bis; 75, commi 4, primo periodo, 8, lettere a) e b), 11, ultimo periodo, e 13; 76, comma 1, lettere e) e g) -, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 4 del 2019 - nelle parti in cui introduce nella legge reg. Lombardia n. 33 del 2009 gli artt. 69, comma 3; 71, comma 3; 73, commi 2, primo periodo, e 4 -, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere i) ed l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200180

N. 181

Ordinanza 10 giugno - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Porti e aeroporti - Norme della Regione Abruzzo - Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa), gestore dello scalo aeroportuale - Aiuto al funzionamento dell'aeroporto, sotto forma di sottoscrizione dell'aumento di capitale - Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Abruzzo nei confronti della SAGA Spa - Comunicazione preventiva della misura, suscumbibile nella nozione di aiuto di Stato, alla Commissione europea - Omessa previsione - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, nonché del giudicato costituzionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

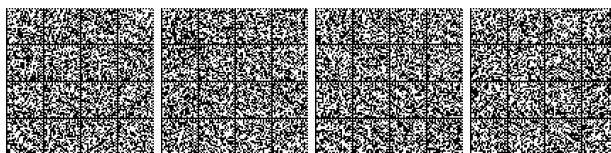
- Legge della Regione Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 136; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 107 e 108.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19, recante «Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa)», promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2014 e 2015, con ordinanza del 16 maggio 2019, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

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

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2020.

Ritenuto che la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con ordinanza pronunciata nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2014 e 2015, e iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2019, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19, recante «Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa)», in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 136 Cost.;

che l'art. 1 (Interventi in favore della SAGA Spa) della legge reg. Abruzzo n. 19 del 2015 prevede che: «1. La Regione Abruzzo riconosce la necessità di attivare ogni iniziativa amministrativa e normativa finalizzata a consolidare la produttività dell'Aeroporto d'Abruzzo, individuato quale aeroporto di interesse nazionale. 2. Nelle more dell'adozione del regime quadro nazionale in materia di aiuti di Stato agli aeroporti ed alle compagnie aeree è riconosciuto un contributo pari a 7 milioni di euro a favore della SAGA Spa gestore dello scalo aeroportuale. Tale contributo è concesso, quale aiuto al funzionamento a favore dell'aeroporto, sotto forma di sottoscrizione dell'aumento di capitale deliberato dall'assemblea straordinaria della SAGA Spa del 26 gennaio 2015, acquisito il piano industriale quinquennale idoneo a dimostrare il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario anche tendenziale. 3. Agli oneri di cui al presente articolo si provvede mediante lo stanziamento del capitolo di spesa 06.02.004 - 242422, denominato «Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo». 4. A bilancio di previsione del corrente esercizio finanziario sono apportate le seguenti variazioni in termini di competenza e di cassa per la sola annualità 2015: a) lo stanziamento del capitolo di spesa 06.02.004 - 242422, denominato «Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo» è incrementato di 7 milioni di euro; b) lo stanziamento del capitolo di entrata 01.01.003 - 11770, denominato «Addizionale IRPEF di cui al D.Lgs. 15.12.1997, n. 446 - Leva Fiscale Regionale destinata alle funzioni proprie» è incrementato di 7 milioni di euro»;

che l'art. 2 (Riconoscimento del debito nei confronti della SAGA Spa) della legge reg. Abruzzo n. 19 del 2015 stabilisce conseguentemente che: «1. Ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. b) e lett. c), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Abruzzo nei confronti della SAGA Spa, derivante dalla decisione assunta dalla Regione medesima nella assemblea dei soci del 26 gennaio 2015, di dare copertura alla perdita di esercizio relativa all'anno 2014 e di ricapitalizzare la predetta Società»;

che il rimettente riferisce che nell'ambito dei controlli propedeutici al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio 2015 il Collegio ha preso in esame il capitolo di bilancio n. 242422 denominato «Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo - Legge regionale 8 novembre 2001, n. 57», sul quale confluivano gli stanziamenti e la relativa implementazione finanziaria (impegni e pagamenti) legati agli artt. 1 e 2 della legge reg. Abruzzo n. 19 del 2015;

che secondo il giudice *a quo* l'operazione di ricapitalizzazione integrerebbe la nozione di aiuto di Stato, superiore alla soglia «de minimis» e senza che sia stata effettuata la necessaria comunicazione preventiva alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 108 TFUE;



che l'omessa comunicazione rappresenterebbe un vizio procedurale in grado di riflettersi sulla legittimità della norma di autorizzazione alla sottoscrizione dell'aumento di capitale (art. 1 della legge regionale n. 19 del 2015) e di quella attuativa che dispone il riconoscimento del relativo debito fuori bilancio (art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 19 del 2015), per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE;

che il rimettente ritiene di essere provvisto di legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di leggi regionali di spesa, anche con riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (nella specie gli artt. 107 e 108 TFUE), quali parametri interposti dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la violazione, da parte di disposizioni regionali di spesa, dei limiti posti dall'ordinamento comunitario, quali quelli in tema di disciplina degli aiuti di Stato, produrrebbe immediatamente l'inosservanza del principio di sana gestione finanziaria e dell'equilibrio di bilancio;

che in punto di rilevanza il giudice *a quo* evidenzia che le valutazioni finalizzate alla parifica del capitolo di spesa n. 242422 «Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - Legge regionale 8 novembre 2001, n. 57» presupporrebbero l'applicazione degli artt. 1 e 2 della legge reg. Abruzzo n. 19 del 2015 che dispongono direttamente la sottoscrizione dell'aumento di capitale della Società SAGA spa e riconoscono la legittimità del conseguente debito fuori bilancio, autorizzando gli stanziamenti di spesa e la relativa implementazione (impegno e pagamento) sul citato capitolo di bilancio;

che sarebbe evidente, quindi, che, nella vigenza delle menzionate disposizioni di legge regionale, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti dovrebbe parificare la predetta posta del rendiconto della Regione Abruzzo, pur in presenza di dubbi di compatibilità della spesa in esame con i predetti parametri;

che tale esito, secondo il giudice *a quo*, apparirebbe inoltre obbligato, essendo precluso al medesimo, in tale fattispecie, ogni potere di disapplicazione della normativa regionale non in linea con le previsioni comunitarie in materia di aiuti di Stato, in quanto, secondo il rimettente, gli artt. 107 e 108 TFUE non avrebbero un'efficacia diretta nella qualificazione di una misura come aiuto di Stato compatibile con l'ordinamento europeo;

che, conseguentemente, prosegue il giudice *a quo*, laddove si ravvisi un caso di potenziale contrasto tra una norma interna e una norma comunitaria priva di efficacia diretta, ove non sia possibile comporre detto contrasto in via interpretativa, il giudice nazionale dovrebbe sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi alla Corte costituzionale valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, dichiarare non conforme a Costituzione la legge incompatibile con il diritto comunitario (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 75 del 2012, n. 227 e n. 28 del 2010, n. 284 del 2007 e l'ordinanza n. 207 del 2013);

che, quindi, al giudice nazionale sarebbe consentito solamente di accertare incidenter tantum la natura di potenziale aiuto di Stato della misura legislativamente prevista, ai fini della verifica dell'adempimento dell'obbligo di preventiva comunicazione;

che, per quanto sopra esposto, il giudice rimettente ritiene che le disposizioni regionali impugnate violino l'art. 117, primo comma, Cost. nella parte in cui sancisce che «la potestà legislativa è esercitata [...] dalle Regioni nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario [...]», in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE;

che, al riguardo, la Corte dei conti richiama anche le pronunce di questa Corte in merito a precedenti norme regionali abruzzesi (sentenze n. 249 del 2014 e n. 299 del 2013), concernenti finanziamenti, sempre disposti in favore della società SAGA spa, in casi ritenuti dal rimettente sostanzialmente analoghi a quello contemplato nella legge reg. Abruzzo n. 19 del 2015;

che, pertanto, sostiene il rimettente, il medesimo vizio procedurale, già riscontrato nella sentenza n. 249 del 2014, si ravviserebbe anche con riferimento all'aumento di capitale previsto dalla legge reg. Abruzzo n. 19 del 2015, in quanto la misura prevista rispecchierebbe i requisiti soggettivi e oggettivi alla base della nozione di aiuto di Stato;

che, secondo il giudice *a quo*, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Abruzzo n. 19 del 2015 si porrebbero in contrasto altresì con l'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale, in quanto con tali disposizioni la Regione Abruzzo intenderebbe sostanzialmente riproporre misure di sostegno finanziario già dichiarate incostituzionali da questa Corte con le pronunce n. 249 del 2014 e n. 299 del 2013;

che, con atto depositato in data 29 ottobre 2019, si è costituita la Regione Abruzzo, in persona del suo Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocatura regionale, deducendo l'inammissibilità o comunque l'infondatezza delle questioni sollevate;

che la Regione Abruzzo ha eccepito preliminarmente che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti sarebbe legittimata a sollevare questioni di legittimità in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale solo laddove siano rilevati contrasti con l'art. 81, quarto comma [*recte*: terzo comma], Cost., in relazione a tutte le leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, ipotesi, secondo la Regione Abruzzo, non rinvenibile nel caso di specie;



che il giudice rimettente non ha evocato il contrasto delle disposizioni di cui dubita con alcuno dei parametri finanziari che vengono in rilievo nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

Considerato che, con ordinanza pronunciata nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2014 e 2015, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19, recante «Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa)», in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 136 Cost.;

che questa Corte ha riconosciuto la legittimazione del giudice contabile in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali a sollevare questioni di legittimità costituzionale avverso «le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari» e da tutti gli «altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995)» (sentenza n. 181 del 2015)» (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 138 del 2019) laddove i parametri indicati siano invocati in stretta connessione funzionale con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost. e con gli altri parametri di natura finanziaria della Costituzione;

che, diversamente, nel caso di specie il giudice *a quo* si è limitato ad indicare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE e dell'art. 136 Cost.;

che, quindi, il rimettente non ha denunciato la diretta lesione dei parametri finanziari e neppure la concreta connessione funzionale dei parametri evocati in giudizio (artt. 117, primo comma, e 136 Cost.) con parametri di natura finanziaria;

che nel giudizio di parificazione - che è finalizzato indefettibilmente alla determinazione della conformità a legge di accertamenti, riscossioni, impegni e pagamenti e del conseguente risultato di amministrazione (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015) - il riferimento al parametro finanziario leso e al nesso causale tra la norma illegittima, la partita di bilancio incisa e la predetta determinazione del risultato di amministrazione risultano al contempo elementi formali e sostanziali nel giudizio di rilevanza;

che, in definitiva, nell'ordinanza di rimessione manca l'esplicita menzione di parametri finanziari, nonché l'argomentazione della connessione funzionale tra questi e i parametri invocati, sicché, in ultima analisi, non è evidenziata la stretta pregiudizialità tra definizione del giudizio *a quo* e processo costituzionale (sentenze n. 146 e n. 138 del 2019, n. 196 del 2018, n. 213 del 2008);

che, pertanto, le questioni sollevate sono manifestamente inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19, recante «Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa)», sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 136 Cost., dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

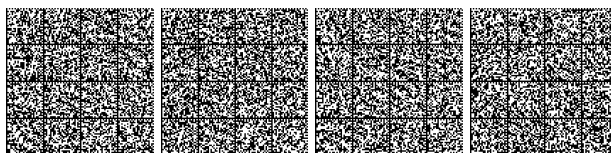
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200181



N. 182

Ordinanza 8 - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Erogazione dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità - Requisiti - Permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di quelli a tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia, nonché del diritto all'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali enunciati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Connessione inscindibile tra i principi costituzionali evocati e la parità di trattamento tra cittadini di paesi terzi e cittadini degli Stati membri in cui soggiornano, garantita dal diritto dell'Unione europea - Necessità conseguente di interpretare l'art. 34 CDFUE - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 125; decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 74.
- Costituzione, artt. 3, 31 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20, 21, 24, 33 e 34.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

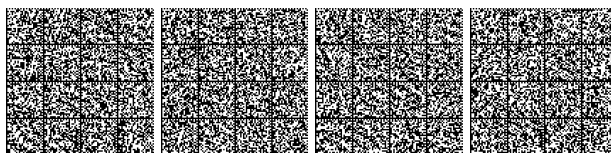
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» e dell'art. 74 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promossi dalla Corte di cassazione con ordinanze del 17 giugno 2019, iscritte ai numeri 175, da 177 a 182 e da 188 a 190 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 44 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di O. D., di R.I. H.V., di B. O., di F. G., di M.K.F. B., di E. S., di N. P., dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e di S. E.A., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2020 e nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per O. D. e altri, Amos Andreoni per N. P., Mauro Sferrazza e Vincenzo Stumpo per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020.



Considerato in diritto

1.- Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità dell'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» e dell'art. 74 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), con gli artt. 3, 31, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (da ora, anche: Carta).

La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale delle previsioni citate, nella parte in cui stabiliscono il requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per l'erogazione agli stranieri, rispettivamente, dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità.

2.- Pur tenendo conto delle peculiarità delle prestazioni esaminate e del diverso regime applicabile a ciascuna di esse, l'omogeneità delle censure rende opportuna una trattazione unitaria dinanzi a questa Corte, che inquadri entrambe le questioni nel più ampio orizzonte delle prestazioni sociali agli stranieri, anche alla luce delle indicazioni offerte dal diritto dell'Unione europea. I giudizi, pertanto, devono essere riuniti, per essere trattati congiuntamente.

3.- Si deve premettere che la Corte di cassazione menziona, a sostegno delle censure, parametri di matrice nazionale e, in pari tempo, molteplici previsioni della CDFUE, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati, alla stregua dell'art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), nella versione consolidata successiva al Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

3.1.- Questa Corte ha ribadito anche di recente la propria competenza a sindacare gli eventuali profili di contrasto delle disposizioni nazionali con i principi enunciati dalla Carta (ordinanza n. 117 del 2019, punto 2. del Considerato in diritto).

Quando è lo stesso giudice rimettente a sollevare una questione di legittimità costituzionale che investe anche le norme della Carta, questa Corte non può esimersi dal valutare se la disposizione censurata infranga, in pari tempo, i principi costituzionali e le garanzie sancite dalla Carta (sentenza n. 63 del 2019, punto 4.3. del Considerato in diritto). L'integrarsi delle garanzie della Costituzione con quelle sancite dalla Carta determina, infatti, «un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del Considerato in diritto).

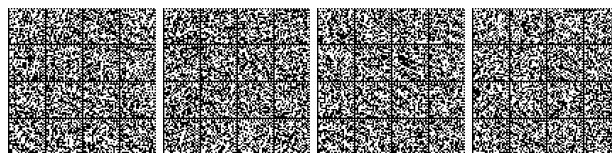
In quanto giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, questa Corte - come di recente ha affermato nell'interpellare la Corte di giustizia - esperisce il rinvio pregiudiziale «ogniquale volta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta; e potrà, all'esito di tale valutazione, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall'ordinamento nazionale con effetti erga omnes» (ordinanza n. 117 del 2019, punto 2. del Considerato in diritto).

Il rinvio pregiudiziale si colloca «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia [...], affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)» (sentenza n. 269 del 2017, punto 5.2. del Considerato in diritto). L'intervento chiarificatore che si richiede alla Corte di giustizia è funzionale, altresì, alla garanzia di uniforme interpretazione dei diritti e degli obblighi che discendono dal diritto dell'Unione.

3.2.- Pertanto si ritiene necessario, prima di decidere sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione, interrogare la Corte di giustizia sull'esatta interpretazione delle disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione europea che incidono sul diritto nazionale.

Questa Corte ravvisa, infatti, una connessione inscindibile tra i principi e i diritti costituzionali evocati dalla Corte di cassazione e quelli riconosciuti dalla Carta, arricchiti dal diritto secondario, tra loro complementari e armonici. Spetta dunque a questa Corte salvaguardarli in una prospettiva di massima espansione.

In un campo segnato dall'incidenza crescente del diritto dell'Unione, non si può non privilegiare il dialogo con la Corte di giustizia, in quanto depositaria del «rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati» (art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea). Il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia, salvaguardati dalla Costituzione italiana (artt. 3, primo comma, e 31 Cost.), devono, difatti, essere interpretati anche alla luce delle indicazioni vincolanti offerte dal diritto dell'Unione europea (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.). Sulla portata e sulla latitudine di tali garanzie, che si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione, si concentrano le questioni pregiudiziali che in questa sede si ritiene di sottoporre al vaglio della Corte di giustizia.



4.- Occorre, in primo luogo, ricostruire nei suoi tratti salienti la disciplina nazionale applicabile e le disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione europea, che con la disciplina nazionale si intersecano.

5.- Quanto al diritto nazionale, si devono svolgere le seguenti precisazioni.

5.1.- Per quel che attiene all'assegno di natalità, vengono anzitutto in rilievo le disposizioni dell'art. 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014.

La norma censurata dispone che, per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017, «è riconosciuto un assegno di importo pari a 960 euro annui erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione». Tale assegno «è corrisposto fino al compimento del terzo anno di età ovvero del terzo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione» e persegue la finalità «di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno».

L'assegno è corrisposto dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) «a condizione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilito ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non superiore a 25.000 euro annui».

Allorché «il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE, stabilito ai sensi del citato regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, non superiore a 7.000 euro annui», l'importo annuo di 960,00 euro è raddoppiato.

L'assegno è stato concesso anche «per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018» per il più circoscritto periodo di un anno, «fino al compimento del primo anno di età ovvero del primo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione» (art. 1, comma 248, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»).

La prestazione è stata estesa a «ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019», sempre per la durata di un anno, «fino al compimento del primo anno di età ovvero del primo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione», e con una maggiorazione del venti per cento per ogni figlio successivo al primo (art. 23-*quater*, comma 1, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria», convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136).

Da ultimo, l'assegno di natalità è stato riconosciuto a beneficio di «ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020», sempre «fino al compimento del primo anno di età ovvero del primo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione». La prestazione, così delineata, consiste in un importo variabile in rapporto alle condizioni economiche del nucleo familiare: «a) 1.920 euro qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilito ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non superiore a 7.000 euro annui; b) 1.440 euro qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE superiore alla soglia di cui alla lettera a) e non superiore a 40.000 euro; c) 960 euro qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE superiore a 40.000 euro». L'ammontare dell'assegno è aumentato del venti per cento per ogni figlio successivo al primo (art. 1, comma 340, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022»).

Questa Corte si interroga anche sulle proroghe dell'assegno di natalità, disposte da norme successive rispetto a quella denunciata dalla Corte di cassazione. Pur nel susseguirsi delle diverse discipline, che denotano il carattere non strutturale della provvidenza, permane inalterato - per i cittadini non appartenenti all'Unione europea - il requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, censurato dal rimettente. L'assegno di natalità, nella versione originaria e nelle proroghe successivamente disposte dal legislatore, è riconosciuto, difatti, «per i figli di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini di Stati extracomunitari con permesso di soggiorno di cui all'articolo 9 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, residenti in Italia».

Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, è a tempo indeterminato, è rilasciato dal questore entro novanta giorni dalla richiesta e presuppone il «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità» e la dimostrazione della «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'articolo 29, comma 3, lettera b) e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio».



Il richiedente, inoltre, deve preventivamente superare una prova di conoscenza della lingua italiana e non deve essere pericoloso per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

5.2.- L'assegno di maternità è disciplinato dall'art. 74 del d.lgs. n. 151 del 2001.

L'assegno spetta per ogni figlio nato dal 1° gennaio 2001, o per ogni minore in affidamento preadottivo o in adozione senza affidamento dalla stessa data, «alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie o in possesso di carta di soggiorno», oggi permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

L'assegno è concesso alle donne che non beneficiano della indennità di maternità connessa a rapporti di lavoro subordinato o autonomo o allo svolgimento di una libera professione (artt. 22, 66 e 70 del d.lgs. n. 151 del 2001) e presuppone il possesso, in capo al nucleo familiare di appartenenza della madre, di risorse economiche non superiori «ai valori dell'indicatore della situazione economica (ISE), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, tabella 1, pari a lire 50 milioni annue con riferimento ai nuclei familiari con tre componenti».

6.- Nell'odierno giudizio, sono numerose le disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione europea.

6.1.- La Corte di cassazione ha evocato, tra le molteplici previsioni della Carta, anche l'art. 34. Quest'ultimo garantisce il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, come quella per la tutela della maternità (paragrafo 1), e il diritto di «[o]gni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione [...] alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali», in conformità alle previsioni del diritto dell'Unione e alle legislazioni e alle prassi nazionali (paragrafo 2).

6.2.- Con riferimento alle prestazioni di sicurezza sociale spettanti ai cittadini dei paesi terzi, la direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e trasposta con il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), garantisce ai soggiornanti di lungo periodo lo stesso trattamento dei cittadini nazionali per quel che riguarda, in particolare, le «prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale» (art. 11, paragrafo 1, lettera d).

6.3.- Quanto alla direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, essa interviene a estendere tali prestazioni agli stranieri titolari del permesso unico di lavoro.

6.3.1.- Tale direttiva ha quale base giuridica l'art. 79, paragrafo 2, lettere a) e b), TFUE e deve essere ricondotta all'art. 34 della Carta. Essa - come chiarisce il considerando n. 8 - «non dovrebbe riguardare i cittadini di paesi terzi che hanno acquisito lo status di soggiornanti di lungo periodo ai sensi della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo», in quanto tali cittadini, muniti di un tipo specifico di permesso di soggiorno, possono rivendicare uno «status più privilegiato».

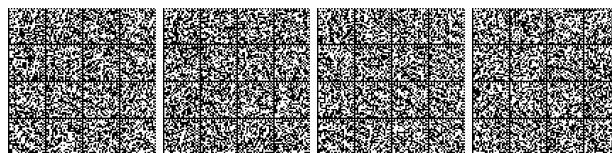
La direttiva 2011/98/UE si prefigge di «garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri» (considerando n. 2), di dare ulteriore impulso a «una politica di immigrazione coerente» e di «ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell'Unione e i cittadini di paesi terzi che lavorano regolarmente in uno Stato membro» (considerando n. 19), creando, anche per tale via, i presupposti dell'integrazione economica dei cittadini di paesi terzi.

In questa prospettiva si inquadra la scelta di «definire un insieme di diritti al fine, in particolare, di specificare i settori in cui è garantita la parità di trattamento tra i cittadini di uno Stato membro e i cittadini di paesi terzi che non beneficino ancora dello status di soggiornanti di lungo periodo», in modo da «creare condizioni di concorrenza uniformi minime nell'Unione» e da «riconoscere che tali cittadini di paesi terzi contribuiscono all'economia dell'Unione con il loro lavoro e i loro versamenti di imposte» (considerando n. 19).

Lo scrutinio di questa Corte concerne il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, come definito «dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale» (considerando n. 24 della direttiva). Gli Stati, nell'organizzare i rispettivi regimi di sicurezza sociale e nel fissare «le condizioni per la concessione delle prestazioni di sicurezza sociale nonché l'importo di tali prestazioni e il periodo durante il quale sono concesse» (considerando n. 26), devono osservare tali prescrizioni.

6.3.2.- In questo contesto si colloca l'art. 12 della direttiva, richiamato dalla Corte di cassazione nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale. A tale disposizione hanno fatto riferimento sia le Corti d'appello che hanno pronunciato le sentenze impugnate, sia tutte le parti dei giudizi, anche se con valutazioni contrastanti.

I «cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002» (art. 3, paragrafo 1, lettera b) e «i cittadini di paesi terzi che sono stati



ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale» (art. 3, paragrafo 1, lettera c) beneficino dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne, in particolare, «i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004» (art. 12, paragrafo 1, lettera e).

L'art. 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004, nel delimitarne l'ambito di applicazione *ratione materiae*, stabilisce che le previsioni dello stesso si applichino a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti «le prestazioni di maternità e di paternità assimilate» (lettera b) e «le prestazioni familiari» (lettera j), che l'art. 1, lettera z), del medesimo regolamento definisce come «tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I».

6.3.3.- L'art. 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva dispone che il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale possa essere limitato dagli Stati membri e che, tuttavia, non possa essere ristretto «per i lavoratori di paesi terzi che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati».

Con riguardo ai sussidi familiari, gli Stati membri possono, inoltre, decidere di non applicare il principio di parità di trattamento «ai cittadini di paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi a scopo di studio o ai cittadini di paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto».

6.3.4.- Con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40 (Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro), lo Stato italiano ha disciplinato il permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e non si è avvalso in maniera espressa della facoltà di introdurre le deroghe indicate dalla direttiva. Quanto all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva, lo Stato italiano ha ritenuto di non farne oggetto di una specifica disposizione di recepimento.

6.4.- La Corte di giustizia ha affrontato il tema della compatibilità del diritto nazionale con le prescrizioni dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE con riguardo all'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, disciplinato dall'art. 65 della legge del 23 dicembre 1998, n. 448, recante «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo», e concesso agli stranieri a condizione che siano titolari di un permesso per soggiornanti UE di lungo periodo (sentenza 21 giugno 2017, nella causa C-449/16, Kerly Del Rosario Martinez Silva).

La Corte di giustizia ha affermato che l'assegno in esame è riconducibile alle prestazioni di sicurezza sociale, perché attribuito in base a criteri obiettivi che prescindono da ogni valutazione individuale o discrezionale delle esigenze personali, e perché costituisce «una prestazione in denaro destinata, attraverso un contributo pubblico al bilancio familiare, ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli» (punto 24.).

La Corte di giustizia, anche in considerazione del mancato esercizio della facoltà di deroga da parte dello Stato italiano, ha ritenuto che «l'articolo 12 della direttiva 2011/98 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'ANF [assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori], istituito dalla legge n. 448/1998» (punto 32.).

6.5.- Non ha attinenza alcuna con le questioni qui sollevate la causa pendente dinanzi alla Corte di giustizia (causa C-302/19). La Corte di cassazione ha chiesto se sia compatibile con l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE una legislazione nazionale che, nel computo degli appartenenti al nucleo familiare, al fine del calcolo del diverso istituto dell'assegno per il nucleo familiare, esclude i familiari del lavoratore titolare del permesso unico ed appartenente a Stato terzo, qualora gli stessi risiedano presso il paese terzo d'origine.

7.- Alla luce del quadro normativo che si è tratteggiato, questa Corte ritiene necessario sollecitare alla Corte di giustizia un chiarimento sulle seguenti disposizioni del diritto dell'Unione, che incidono sulla soluzione delle questioni di legittimità costituzionale devolute all'esame di questa Corte e che sono state oggetto del contraddittorio fra le parti lungo tutto il dipanarsi dei giudizi.

7.1.- Occorre chiedere alla Corte di giustizia se l'art. 34 della Carta debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrino l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, in base all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e j), del regolamento (CE) n. 883/2004, richiamato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, e se, pertanto, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva le provvidenze sopra citate, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.



7.1.1.- Quanto all'assegno di natalità, esso non è riconducibile all'assegno speciale di nascita o di adozione menzionato nell'Allegato I del regolamento indicato, in cui si elencano in maniera tassativa le prestazioni escluse dall'ambito applicativo *ratione materiae* del regolamento. Nessuna prestazione italiana vi figura.

Né ricorre l'ipotesi dell'anticipo sugli assegni alimentari, corrispondenti agli «anticipi recuperabili, intesi a compensare l'incapacità di un genitore ad adempiere al proprio obbligo giuridico di mantenere la sua prole, che è un obbligo derivante dal diritto di famiglia» (considerando n. 36). L'assegno di natalità differisce da tale fattispecie, esclusa dall'ambito applicativo del regolamento, per la dirimente ragione che non consiste in anticipi recuperabili e non si correla all'incapacità di un genitore di adempiere agli obblighi di mantenimento della prole.

Poiché nessuna delle ipotesi tipiche di esclusione ricorre nel caso in esame, si deve, dunque, accertare se la prestazione citata si possa qualificare come prestazione familiare.

A questa Corte è nota la copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia, che annovera tra le prestazioni ricomprese *ratione materiae* nell'ambito applicativo del regolamento (CE) n. 883/2004 tutte quelle prestazioni attribuite ai beneficiari, «prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita *ex lege*» e riferibili «ad uno dei rischi espressamente elencati nell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004» (fra le più recenti, sentenza 2 aprile 2020, nella causa C-802/18, *Caisse pour l'avenir des enfants*, punto 36.). In tale valutazione, sono ininfluenti le denominazioni adottate dal legislatore nazionale, le modalità di finanziamento delle singole prestazioni o il meccanismo giuridico cui lo Stato membro fa ricorso per attuarle (sentenza 24 ottobre 2013, nella causa C-177/2012, *Lachheb*, punto 32.), poiché occorre piuttosto considerare il contenuto e le finalità delle prestazioni.

Quanto alle prestazioni familiari di cui al citato art. 1, lettera z), del regolamento, la Corte di giustizia UE ha già precisato che consistono in «un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli» (fra le molte, la già citata sentenza 21 giugno 2017, nella causa C-447/17, e sentenza del 19 settembre 2013, nelle cause C-216/12 e C-217/12, *Hliddal e Bornand*, punto 55.).

L'assegno di natalità, anche in ragione delle rilevanti innovazioni che ha registrato nel volgere degli ultimi anni, presenta tuttavia aspetti inediti rispetto alle prestazioni familiari già vagliate dalla Corte di giustizia, come l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, esaminato nella sentenza 21 giugno 2017, nella causa C-449/16. Proprio su tale peculiarità si fonda la scelta di ricorrere alla Corte di giustizia con un procedimento in via pregiudiziale.

Il beneficio in esame, inizialmente riconosciuto per tre anni e poi per un solo anno, è oggi ancorato a criteri oggettivi definiti per legge, strutturato in termini universali e modulato in base a scaglioni di reddito. Riconducibile al novero delle prestazioni di sicurezza sociale, esso rivela una pluralità di funzioni, che potrebbero renderne incerta la qualificazione come prestazione familiare.

Si coglierebbe, in primo luogo, una funzione premiale, desumibile dallo stesso dettato normativo (art. 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014), che enuncia «il fine di incentivare la natalità», e segnalata dalla difesa dello Stato e dall'INPS. Tale finalità sarebbe confermata dall'evoluzione della disciplina, che ha configurato in termini universali la prestazione e ha previsto una maggiorazione per i figli successivi al primo.

Pertanto, il fatto che la stessa formulazione originaria della legge individuasse nel reddito del nucleo familiare il presupposto di concessione dell'assegno parrebbe conferire rilievo alle condizioni di disagio della famiglia beneficiaria, associando alla finalità di incentivare la natalità quella di «contribuire alle spese per il suo sostegno». Tali elementi potrebbero dare rilevanza alla ulteriore finalità di sostenere il nucleo familiare in condizioni economiche precarie e di assicurare ai minori le cure essenziali. Tale finalità potrebbe emergere anche dalle recenti modifiche normative che, pur configurando l'assegno come provvidenza universale, ne modulano l'importo in ragione delle diverse soglie di reddito e, dunque, del diverso grado di bisogno.

Alla luce di tali considerazioni, il carattere premiale non parrebbe esclusivo, a fronte del concorrente obiettivo di offrire un contributo pubblico al bilancio della famiglia, secondo i tratti distintivi delle prestazioni familiari di cui all'art. 1, lettera z), del regolamento (CE) n. 883/2004.

7.1.2.- Quanto all'assegno di maternità, si chiede alla Corte di giustizia se esso debba essere incluso nella garanzia dell'art. 34 CDFUE, letto alla luce del diritto secondario, che mira ad assicurare «uno stesso insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro» a tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri, vincolando questi ultimi all'indicato obiettivo.

8.- In base all'art. 105 del regolamento di procedura della Corte di giustizia del 25 settembre 2012, si richiede che il presente rinvio pregiudiziale sia deciso con procedimento accelerato.

Dalle questioni sottoposte all'odierno vaglio di questa Corte e ampiamente dibattute nella giurisprudenza, non è da escludere che traggano origine numerosi ulteriori rinvii pregiudiziali da parte dei giudici comuni.



L'ampiezza del contenzioso pendente attesta un grave stato di incertezza sul significato da attribuire al diritto dell'Unione. L'orientamento diffuso nella giurisprudenza di merito, che attribuisce efficacia diretta alle previsioni dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, non è seguito dall'amministrazione competente a erogare le provvidenze, mentre la Corte di cassazione, chiamata a garantire l'uniforme interpretazione del diritto nazionale, si è rivolta a questa Corte per ottenere una pronuncia con effetti erga omnes.

L'incertezza, che è necessario dirimere in maniera sollecita, è tanto più grave in quanto riguarda sia il settore nevralgico della politica comune dell'immigrazione dell'Unione europea nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sia il tema della parità di trattamento tra cittadini dei paesi terzi e cittadini degli Stati membri in cui soggiornano, che di tale politica rappresenta elemento qualificante e propulsivo.

La risposta al quesito posto da questa Corte è destinata a incidere sulla erogazione di prestazioni a tutela della maternità e dei bisogni dei minori.

Visti gli artt. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e 3 della legge 13 marzo 1958, n. 204, recante «Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi internazionali firmati a Bruxelles il 17 aprile 1957: a) Protocollo sui privilegi e sulle immunità della Comunità economica europea; b) Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea; c) Protocollo sui privilegi e sulle immunità della Comunità europea dell'energia atomica; d) Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della Comunità europea dell'energia atomica (stralcio: protocolli Euratom)».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dispone di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, la seguente questione pregiudiziale:

se l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrano l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, in base all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e j), del regolamento (CE) n. 883/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, richiamato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, e se, pertanto, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva le provvidenze sopra citate, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

2) chiede che le questioni pregiudiziali siano decise con procedimento accelerato;

3) sospende i giudizi sino alla definizione delle suddette questioni pregiudiziali;

4) ordina la trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti dei giudizi, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 183

Ordinanza 21 - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Inserimento del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nell'elenco dei reati ostativi alla concessione del permesso premio, in assenza di collaborazione con la giustizia - Disciplina transitoria che limiti l'applicabilità della novella ai fatti successivi alla sua entrata in vigore - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione della finalità rieducativa della pena e del principio, anche convenzionale, di irretroattività della legge penale sfavorevole - Sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-*bis*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 27, primo e terzo comma, 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Lecce nel procedimento di sorveglianza nei confronti di A. S., con ordinanza del 5 aprile 2019, iscritta al n. 200 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione di A. S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 luglio 2020 il giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Ladislao Massari e Gianfrancesco Castrignanò per A. S. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 luglio 2020.

Ritenuto che, con ordinanza del 5 aprile 2019, il Magistrato di sorveglianza di Lecce ha sollevato - in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «così come interpretato nel “diritto vivente”», nella parte in cui esclude che il condannato per il delitto di cui all'art. 12, commi 1 e 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), commesso e giudicato prima dell'entrata in vigore della legge 17 aprile 2015, n. 43 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione), possa fruire del beneficio del permesso premio in assenza della prova di collaborazione con la giustizia;



che il giudice *a quo* ha altresì sollevato - in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., nella parte in cui impone ai condannati per il delitto di cui all'art. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione il divieto di fruire del beneficio del permesso premio in assenza della prova di collaborazione con la giustizia;

che il rimettente è chiamato a delibare l'istanza di concessione di permesso premio, ex art. 30-ter ordin. penit., avanzata da A. S., detenuto dal 22 giugno 2017 in espiatione della pena di tre anni, nove mesi e diciotto giorni di reclusione, risultante dal cumulo - previa applicazione di tre anni di condono e detrazione di sette mesi e diciotto giorni di custodia cautelare - di tre condanne per il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina;

che, in punto di rilevanza, il Magistrato di sorveglianza osserva che, ove fosse applicabile la disciplina penitenziaria vigente al momento della commissione dei fatti di reato, A. S. potrebbe fruire del permesso premio, avendo già scontato (tenuto conto della custodia cautelare già subita e della liberazione anticipata maturata) assai più del limite minimo di un quarto della pena richiesto dall'art. 30-ter, comma 4, lettera b), ordin. penit., e soddisfacendo gli ulteriori requisiti della regolare condotta e dell'assenza di pericolosità sociale;

che tuttavia, per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 43 del 2015, che ha convertito, con modificazioni, il d.l. n. 7 del 2015, il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di cui all'art. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione è stato incluso nel catalogo di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., sicché la concessione dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione è ora subordinata alla collaborazione del condannato con la giustizia, ai sensi dell'art. 58-ter ordin. penit.; requisito, quest'ultimo, che non può dirsi realizzato in capo ad A. S.;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza della prima questione sollevata, il giudice *a quo* rammenta che, secondo il diritto vivente, le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione soggiacciono al principio *tempus regit actum*, con conseguente immediata applicabilità, a tutti i rapporti esecutivi non ancora esauriti, di eventuali modifiche normative di segno peggiorativo (sono citate Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 luglio 2006, n. 24561; sezione prima penale, sentenza 9 dicembre 2009, n. 46924);

che, nel caso di specie, l'art. 3-bis del d.l. n. 7 del 2015, come convertito - che ha incluso il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nell'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. - non reca alcuna disciplina transitoria, volta a limitare l'applicabilità della modifica normativa ai fatti di reato commessi successivamente alla sua entrata in vigore;

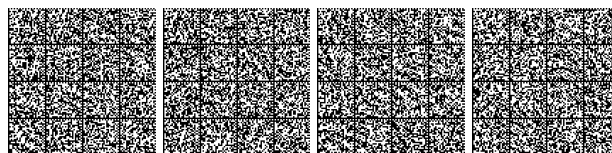
che nemmeno potrebbe evocarsi il principio di matrice costituzionale che, a fronte di sopravvenute modifiche di segno restrittivo dei presupposti per la concessione dei benefici penitenziari, salvaguarda la già realizzata progressione trattamentale del condannato, vietando l'immotivata regressione nella fruizione dei benefici stessi (sentenze n. 137 del 1999, n. 445 del 1997, n. 504 del 1995 e n. 306 del 1993), poiché nel caso di specie, alla data dell'entrata in vigore della legge n. 43 del 2015, A. S. non aveva nemmeno iniziato ad espiare la pena;

che, tuttavia, l'affermata natura processuale dell'art. 4-bis ordin. penit. - cui consegue l'applicazione retroattiva dell'ampliamento del catalogo dei reati "ostativi" ivi contemplati - si porrebbe in contrasto con la garanzia di irretroattività della legge penale sfavorevole di cui all'art. 7 CEDU; garanzia che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, abbraccerebbe anche la fase di esecuzione delle sanzioni penali (è citata la sentenza 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna);

che le modifiche ampliative al catalogo dei reati di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. «decidono i margini di compressione della libertà personale, frustrando la possibilità di conoscere e calcolare, prima di agire, le conseguenze della propria condotta», sicché «[r]iconoscere [all'art. 4-bis] natura processuale, così precludendo l'applicazione del principio di irretroattività della legge penale, appare contrario al principio di ragionevolezza»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della seconda questione sollevata - attinente alla prospettata contrarietà agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost. dell'inserimento, nell'art. 4-bis ordin. penit., del riferimento al delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina - il giudice *a quo* osserva che la sottoposizione a un regime penitenziario di particolare rigore si giustifica per i condannati per reati di matrice associativa, per i quali la collaborazione con la giustizia «è certamente indice di rescissione del legame con gli altri appartenenti al sodalizio»;

che invece, per gli autori di reati di tipo non associativo, «il recupero sociale non deve passare attraverso una rescissione drastica di alcun vincolo», sicché sarebbe irragionevole sottoporre al medesimo regime ostativo delineato dall'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. condotte delittuose tanto diverse tra loro, «precludendo ad una categoria così ampia e diversificata di condannati il diritto di ricevere un trattamento penitenziario rivolto alla risocializzazione, senza che sia data al giudice la possibilità di verificare in concreto la permanenza o meno di condizioni di pericolosità social[e] tali da giustificare percorsi penitenziari non aperti alla realtà esterna»;



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

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente avrebbe erroneamente censurato l'art. 4-bis ordin. penit., in luogo dell'art. 30-ter della medesima legge, che delinea condizioni più rigorose per la concessione di permessi premio ai condannati per uno dei reati ostativi contemplati nella prima disposizione, di talché le questioni sarebbero inammissibili;

che, sempre secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le questioni sarebbero in ogni caso infondate, poiché la selezione dei reati da includere nel catalogo di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. rientrerebbe nell'insindacabile discrezionalità del legislatore;

che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sono citate la sentenza n. 273 del 2001 e l'ordinanza n. 280 del 2001), la collaborazione con la giustizia, quale presupposto per la concessione dei benefici penitenziari, sarebbe «estranea alla sfera di operatività del principio di irretroattività della legge penale, di cui all'art. 25, secondo comma, Costituzione»;

che si è costituito in giudizio A. S., richiamando le argomentazioni esposte nell'ordinanza di rimessione e chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Magistrato di sorveglianza di Lecce;

che, nella memoria illustrativa depositata il 22 giugno 2020, A. S., alla luce dell'intervenuta sentenza n. 32 del 2020 - ove questa Corte ha ritenuto sottratti alla garanzia di irretroattività dell'art. 25, secondo comma, Cost. i riverberi sulla concedibilità del permesso premio derivanti dall'inclusione di nuovi titoli di reato nel catalogo di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. - ha insistito per l'accoglimento della sola questione relativa alla contrarietà agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost. dell'inserimento del delitto di cui agli artt. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione nel catalogo di cui all'art. 4-bis ordin. penit.;

che, con riferimento a tale questione, A. S. richiama la sentenza n. 253 del 2019, ove questa Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima la presunzione assoluta di perdurante pericolosità sociale collegata dall'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. alla mancata collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter della medesima legge, così consentendo la concessione del permesso premio ai condannati per i reati contemplati da detta disposizione anche in assenza di collaborazione, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti;

che detta pronuncia - ad avviso della parte - non sarebbe dirimente per la soluzione della questione in esame, atteso che «sarebbe [...] del tutto estemporaneo - a fronte di un condannato per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina - l'accertamento in ordine alla sussistenza di "elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti"»;

che la questione dovrebbe invece essere esaminata nel merito e accolta, alla luce dei rilievi svolti da questa Corte nella sentenza n. 331 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, t.u. immigrazione, nella parte in cui stabiliva una presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere, in presenza di gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti previsti dal comma 3 del medesimo articolo, osservando che i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina non presuppongono il necessario collegamento dell'agente con una struttura associativa permanente, tantomeno di tipo mafioso;

che nella memoria illustrativa depositata il 26 giugno 2020 l'Avvocatura generale dello Stato, alla luce della sentenza n. 253 del 2019, ha chiesto la declaratoria di manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di oggetto (sono richiamate le ordinanze n. 321 e n. 177 del 2013, n. 315 e n. 182 del 2012), sul rilievo che «[p]er effetto di tale pronuncia è venuta meno la preclusione alla fruizione dei permessi premio anche per i soggetti condannati per il delitto di cui all'art. 12, comma 1, del d.lvo. n. 286/1998, in assenza della prova di collaborazione con la giustizia, disposta dalla norma giuridica che costituisce l'oggetto della presente questione di legittimità costituzionale».

Considerato che il Magistrato di sorveglianza di Lecce ha sollevato - in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «così come interpretato nel "diritto vivente"», nella parte in cui esclude che il condannato per il delitto di cui all'art. 12, commi 1 e 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), commesso e giudicato prima dell'entrata in vigore della legge 17 aprile 2015, n. 43 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione), possa fruire del beneficio del permesso premio in assenza della prova di collaborazione con la giustizia;



che il giudice *a quo* ha altresì sollevato - in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., nella parte in cui impone ai condannati per il delitto di cui all'art. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione il divieto di fruire del beneficio del permesso premio in assenza della prova di collaborazione con la giustizia;

che è infondata l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato di inammissibilità delle questioni per erronea individuazione della norma censurata;

che, infatti, le censure del giudice *a quo* non si appuntano sulla previsione di un periodo di espiazione di pena più lungo di quello ordinariamente necessario per la concessione del permesso premio ai condannati per i delitti indicati dai commi 1, 1-*ter* e 1-*quater* dell'art. 4-*bis* ordin. penit. (art. 30-*ter*, comma 4, lettera c, ordin. penit.), bensì sull'inclusione del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nel catalogo dell'art. 4-*bis*, comma 1, sicché correttamente sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale di quest'ultima disposizione;

che va altresì disattesa l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato di inammissibilità delle questioni per sopravvenuta carenza dell'oggetto, in ragione dell'intervenuta pronuncia della sentenza n. 253 del 2019;

che, per effetto di detta pronuncia, l'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. è stato caducato nella parte in cui non prevedeva che, ai detenuti per i delitti ivi previsti, potessero essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* del medesimo ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti;

che, dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione in esame, emerge che il giudice *a quo* non ha inteso censurare in sé la rigidità del meccanismo di collaborazione con la giustizia previsto dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. (nella formulazione antecedente alla sentenza n. 253 del 2019) per la fruizione del permesso premio, ma ha appuntato i propri dubbi di legittimità costituzionale sull'inclusione nell'elenco delle fattispecie "ostative", contemplate da tale disposizione, del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di cui all'art. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione;

che, dunque, il frammento normativo dell'art. 4-*bis*, censurato dall'ordinanza di rimessione, è diverso da quello colpito dalla declaratoria di illegittimità costituzionale della sentenza n. 253 del 2019, sicché le odierne questioni non possono ritenersi inammissibili per sopravvenuta carenza dell'oggetto;

che è peraltro innegabile che le censure del rimettente - e, in particolare, la doglianza relativa all'irragionevolezza e contrarietà alla funzione rieducativa della pena dell'inserzione del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nel catalogo di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., che è opportuno esaminare per prima - muovano dal presupposto interpretativo dell'imprescindibilità della collaborazione con la giustizia per l'ottenimento del permesso premio;

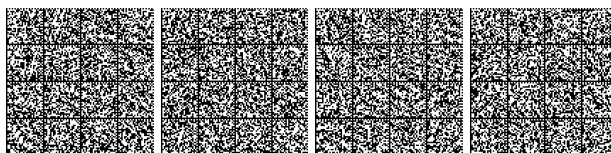
che il rimettente osserva come l'indefettibile necessità della collaborazione si giustifichi con riguardo ai condannati per reati di matrice associativa, per i quali sarebbe «certamente indice di rescissione del legame con gli altri appartenenti al sodalizio», ma risulti contraria agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e secondo comma, Cost. in relazione ai condannati per reati non necessariamente rivelatori di legami con forme di criminalità organizzata, per i quali «il recupero sociale non deve passare attraverso una rescissione drastica di alcun vincolo»;

che da tale incedere argomentativo risulta evidente che le censure sono strettamente intrecciate con il tema dell'assolutezza della presunzione di perdurante pericolosità sociale del condannato, che l'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. riconnetteva alla mancata collaborazione con la giustizia;

che, tuttavia, il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente risulta profondamente modificato dalla sopravvenuta sentenza n. 253 del 2019, che ha dichiarato parzialmente incostituzionale l'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. proprio per quel che attiene all'assolutezza di tale presunzione, così consentendo la concessione del permesso premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia, a norma dell'art. 58-*ter* ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino degli stessi;

che, «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, a fronte del sopraggiungere di pronunce di illegittimità costituzionale (ordinanza n. 26 del 2009) spetta al giudice rimettente valutare in concreto l'incidenza delle sopravvenute modifiche sia in ordine alla rilevanza, sia in riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (*ex plurimis*, ordinanze n. 182 del 2019 e n. 154 del 2018)» (ordinanza n. 49 del 2020);

che tale verifica assume rilievo pregiudiziale rispetto all'esame dell'ulteriore vizio di legittimità costituzionale dedotto nell'ordinanza di rimessione e relativo alla mancata previsione di una disciplina transitoria volta a limitare l'applicabilità del disposto dell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., modificato dall'art. 3-*bis*, comma 1, del d.l. n. 7 del 2015, come convertito, ai fatti di reato successivi alla modifica stessa, posto che anche questa seconda censura muove dal presupposto che sarebbe costituzionalmente illegittima l'applicazione retroattiva della «presunzione assoluta di pericolosità [...] inserita nell'art. 4-*bis* ord. pen.»;



che, pertanto, deve essere disposta la restituzione degli atti al rimettente per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni, alla luce del mutato contesto normativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al giudice rimettente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 luglio 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200183

N. 184

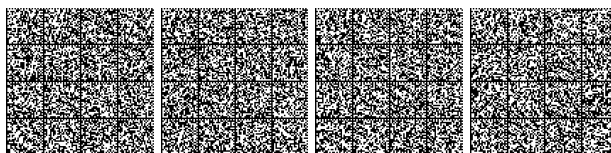
Ordinanza 22 - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'ordine di esecuzione - Esclusione nei confronti delle persone condannate per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, come previsto dalle modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 introdotte dalla legge c.d. "spazzacorrotti" - Disciplina transitoria per i fatti commessi precedentemente alla entrata in vigore della novella - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio della individualizzazione della pena e della sua finalità rieducativa, nonché del divieto, anche convenzionale, di retroattività delle misure che modifichino in peius la pena inflitta - Sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione nell'elenco dei reati ostativi alla concessione della sospensione dell'ordine di esecuzione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a), come integrato dall'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3, in relazione agli artt. 314, primo comma, 318 e 319-*quater*, primo comma, del codice penale.



- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 27, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), modificativo dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione agli artt. 314, comma 1, 318 e 319 del codice penale, nonché dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, come integrato dall'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, promossi dalla Corte d'appello di Roma, sezione terza penale, con quattro ordinanze del 15 novembre 2019, dal Tribunale ordinario di Lagonegro, sezione penale, con ordinanza del 22 ottobre 2019, dal Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Belluno, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza dell'8 gennaio 2020, e dal Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Tivoli, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 2 dicembre 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri da 7 a 10, 16, 24 e 32 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 6, 8, 9 e 10, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione di M. S.;

udito nella camera di consiglio del 22 luglio 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 22 luglio 2020.

Ritenuto che, con ordinanza del 15 novembre 2019 (iscritta al n. 7 del r.o. 2020), la Corte d'appello di Roma, sezione terza penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, come integrato dall'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), «nella parte in cui ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione ed, in particolare, l'art. 319 quater, comma 1 [*recte*: 318], c.p., tra quelli ostativi alla concessione del beneficio penitenziario di cui all'art. 4 bis legge 26.7.1975 n. 354 [...] senza prevedere un regime transitorio che dichiara applicabile la norma di cui all'art. 1 comma 6 lett. *b*) legge 9.1.2019 n. 3 ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore»;

che il giudice *a quo* ha altresì sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, «nella parte in cui inserisce all'art. 4-*bis*, comma 1, dell'[a] legge 26 luglio 1975 n. 354 il riferimento al delitto di cui all'art. 318 c.p.»;



che il Collegio rimettente espone di essere investito, in qualità di giudice dell'esecuzione, di un'istanza di temporanea inefficacia dell'ordine di esecuzione della pena emesso nei confronti di G. T., condannato con sentenza divenuta irrevocabile il 22 ottobre 2019, per fatti di corruzione per l'esercizio della funzione commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019;

che, in punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* evidenzia come l'introduzione - ad opera dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 - del delitto di cui all'art. 318 del codice penale nell'elenco contenuto nell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. comporti, ai sensi dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena; sospensione che, invece, potrebbe essere accordata ove le questioni di legittimità costituzionale fossero accolte;

che, quanto alla questione relativa all'assenza di una disciplina transitoria, non sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, alla luce del diritto vivente che ritiene soggette al principio *tempus regit actum* le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione (sono citate, tra le altre, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 luglio 2006, n. 24561 e sezione prima penale, ordinanza 18 luglio 2019, n. 31853);

che, secondo il giudice *a quo*, l'applicabilità immediata delle modifiche all'art. 4-bis ordin. penit., introdotte dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 e riverberanti sull'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., confliggerebbe con la garanzia di irretroattività della legge penale di cui agli artt. 25, secondo comma, Cost. e 7 CEDU; garanzia che abbraccerebbe anche modifiche legislative, successive alla definitiva inflizione della pena, suscettibili di ridefinirne o modificarne la portata (sono citate le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 12 febbraio 2008, *Kafkaris contro Cipro*, e della Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 20 marzo 2019, n. 12541);

che la disciplina censurata sarebbe altresì foriera di una ingiustificata disparità di trattamento, lesiva dell'art. 3 Cost., tra soggetti che abbiano commesso identici fatti di reato anteriormente o posteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019;

che, quanto alla non manifesta infondatezza dell'ulteriore questione di legittimità prospettata - che censura l'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, nella parte in cui include il reato di cui all'art. 318 cod. pen. nel novero di quelli elencati all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., ostativi alla sospensione dell'ordine di esecuzione - il Collegio rimettente, richiamati ampi stralci dell'ordinanza della Corte di cassazione 18 luglio 2019, n. 31853, osserva che la disposizione censurata sarebbe anzitutto contraria al principio di ragionevolezza, in quanto la condotta di corruzione per l'esercizio della funzione, così come configurata dal legislatore, ben potrebbe risolversi in un'occasione di consumazione «isolata e episodica» e non esprimerebbe «alcuno dei connotati idonei a sostenere una accentuata e generalizzata considerazione di elevata pericolosità del suo autore, trattandosi di condotta difficilmente inquadrabile in contesti di criminalità organizzata o evocativi di condizionamenti omertosi», diversamente dalle condotte riconducibili a fenomeni associativi di tipo mafioso o terroristico, originariamente oggetto della previsione dell'art. 4-bis ordin. penit.;

che sarebbe altresì violato l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la norma censurata sottrarrebbe «alla discrezionalità del tribunale di sorveglianza (con anticipazione degli effetti pregiudizievoli in tema di libertà personale derivante dalla previsione di legge di cui all'art. 656 co. 9 cod. proc. pen.)» l'apprezzamento concreto delle caratteristiche obiettive del fatto e della personalità dell'autore, con conseguente pregiudizio ai principi di individualizzazione della pena e del finalismo rieducativo, recentemente riaffermati da questa Corte nella sentenza n. 149 del 2018;

che il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio;

che, con ordinanza del 15 novembre 2019 (iscritta al n. 8 del r.o. 2020), la Corte d'appello di Roma, sezione terza penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., come integrato dall'art. 4-bis ordin. penit., a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, «nella parte in cui ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione ed, in particolare, l'art. 319 quater, comma 1 [*recte*: 319], c.p., tra quelli ostativi alla concessione del beneficio penitenziario di un all'art. 4 bis legge 26.7.1975 n. 354 [...] senza prevedere un regime transitorio che dichiarasse applicabile la norma di cui all'art. 1 comma 6 lett. *b*) legge 9.1.2019 n. 3 ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore»;

che il giudice *a quo* ha altresì sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, «nella parte in cui inserisce all'art. 4-bis, comma 1, dell'[a] legge 26 luglio 1975 n. 354 il riferimento al delitto di cui all'art. 319 c.p.»;



che il collegio rimettente è investito, in qualità di giudice dell'esecuzione, di un'istanza di temporanea inefficacia dell'ordine di esecuzione della pena emesso nei confronti di G. M., condannato con sentenza divenuta irrevocabile il 22 ottobre 2019, per fatti di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019;

che, in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* svolge considerazioni analoghe a quelle contenute nell'ordinanza iscritta al n. 7 del r.o. 2020, ritenendo - con particolare riferimento al secondo gruppo di questioni - che nemmeno il reato di cui all'art. 319 cod. pen. abbia connotati idonei a sostenere «una accentuata e generalizzata pericolosità del suo autore, né l'inserimento di quest'ultimo in contesti di criminalità organizzata o evocativi di condizionamenti omertosi», tali da giustificare l'inserimento nel novero dei reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit.;

che il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio;

che, con ordinanza del 15 novembre 2019 (iscritta al n. 9 del r.o. 2020), la Corte d'appello di Roma, sezione terza penale - investita di un'istanza di temporanea inefficacia dell'ordine di esecuzione della pena emesso nei confronti di F. F., condannato con sentenza divenuta irrevocabile il 22 ottobre 2019 per fatti di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019 - ha sollevato questioni di legittimità costituzionale identiche, quanto a petitum, parametri evocati e motivazione, a quelle proposte con l'ordinanza iscritta al n. 8 del r.o. 2020;

che il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio;

che, con ordinanza del 15 novembre 2019 (iscritta al n. 10 del r.o. 2020), la Corte d'appello di Roma, sezione terza penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., come integrato dall'art. 4-bis ordin. penit., a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, nella parte in cui ha inserito il reato di cui all'art. 319 cod. pen. nell'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit.;

che il collegio rimettente ha altresì sollevato in via subordinata, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, questioni di legittimità costituzionale del medesimo combinato disposto, nella parte in cui non ha previsto un regime transitorio che dichiarasse applicabile la modifica normativa ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore;

che il giudice *a quo* deve esaminare le istanze di nullità o inefficacia o sospensione degli ordini di esecuzione della pena emessi nei confronti di M. C., A. T., M. S. e M. P., condannati con sentenza divenuta irrevocabile il 22 ottobre 2019 per fatti di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019;

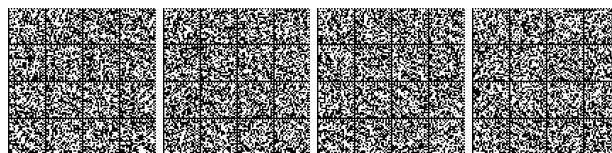
che, in punto di rilevanza delle questioni e di impossibilità di adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina censurata, il Collegio rimettente svolge considerazioni sovrapponibili a quelle esposte nell'ordinanza iscritta al n. 7 del r.o. 2020;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* ritiene - in esito ad un'estesa analisi della giurisprudenza costituzionale pertinente - che l'inclusione del delitto di cui all'art. 319 cod. pen. sia irragionevole e suscettibile di comprimere indebitamente la funzione rieducativa della pena, non essendo ravvisabili motivazioni della scelta legislativa, ulteriori rispetto a ragioni di mera deterrenza, che possano giustificare l'estensione a tale delitto del regime «ostativo» di cui all'art. 4-bis, primo comma, ordin. penit., né il necessario periodo di osservazione intramuraria discendente dal divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione; di qui le censure di contrarietà del combinato disposto censurato agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.;

che, quanto alle questioni sollevate in via subordinata, il Collegio rimettente osserva che la mancata previsione di una tale disciplina transitoria «si traduce [...] nel passaggio a sorpresa e non prevedibile, al momento della commissione del reato, alla sanzione con necessaria incarcerazione»: ciò che si porrebbe in aperto contrasto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e in particolare con la sentenza 21 dicembre 2013, Del Rio Prada contro Spagna, che ha esteso il divieto di applicazione retroattiva di cui all'art. 7 CEDU a modifiche normative che comportino la ridefinizione o la modifica della portata della pena inflitta, con conseguente violazione - assieme - degli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.;

che la disciplina censurata sarebbe altresì foriera di una ingiustificata disparità di trattamento, lesiva dell'art. 3 Cost., tra soggetti che abbiano commesso identici fatti di reato anteriormente o posteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019;

che il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio;



che si è costituito in giudizio M. S., illustrando diffusamente la giurisprudenza della Corte EDU in tema di legalità dei delitti e delle pene e chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Roma;

che, con ordinanza del 22 ottobre 2019 (iscritta al n. 16 del r.o. 2020), il Tribunale ordinario di Lagonegro, sezione penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, nella parte in cui inserisce nell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. il riferimento al delitto di cui all'art. 314, primo comma, cod. pen.;

che il rimettente è investito di un'istanza di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena emesso nei confronti di A. M., condannata con sentenza divenuta irrevocabile il 26 marzo 2019 per fatti di peculato commessi fino al 25 luglio 2014;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata, includendo il delitto di peculato nell'elenco dei reati di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., ostativi, secondo l'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, avrebbe inciso su norme di natura meramente processuale, sicché non verrebbe in rilievo il principio di irretroattività della legge penale sfavorevole (è citata l'ordinanza n. 31853 del 2019 della Corte di cassazione);

che tuttavia l'inserimento del delitto di peculato nell'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. porrebbe dubbi di compatibilità con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., in specie rilevanti poiché, ove le questioni fossero ritenute fondate da questa Corte, l'istanza di A. M. dovrebbe essere accolta;

che, in particolare, la disposizione censurata sarebbe contraria all'art. 3 Cost., in quanto irragionevole e foriera di disparità di trattamento, atteso che il legislatore «ha inserito nell'ordinamento penitenziario (con riverberi peggiorativi anche nell'espletamento della fase iniziale dell'esecuzione) una condizione ostativa per i condannati per peculato destinata ad operare indistintamente sia nei confronti di coloro i quali denotino effettivamente una elevata pericolosità e ritrosia alla rieducazione in quanto particolarmente radicati nelle prassi malsane che talvolta affliggono la p.a., sia nei confronti di coloro i quali, ad esempio per la occasionalità della condotta e per la avulsione da contesti allargati e capillari di cattiva gestione della cosa pubblica, denotino già prima facie una migliore propensione all'emenda»;

che sarebbe altresì violato l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto «rendere inaccessibile, se non a stringenti condizioni, la misura alternativa alla detenzione a soggetti per i quali tale misura si paleserebbe di per sé idonea alla rieducazione, esaspera l'aspetto generalpreventivo e punitivo della pena ed accresce nell'individuo quel senso di sfiducia nell'ordinamento che trova quale naturale effetto la refrattarietà alle tecniche rieducative»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio;

che, con ordinanza dell'8 gennaio 2020 (iscritta al n. 24 del r.o. 2020), il Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Belluno, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, nella parte in cui inserisce nell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. il riferimento al delitto di cui all'art. 314, primo comma, cod. pen.;

che il rimettente è investito di un incidente di esecuzione promosso dal pubblico ministero per il rigetto dell'istanza di revoca o sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, presentata alla Procura generale presso la Corte d'appello di Venezia - e poi trasmessa per competenza alla Procura della Repubblica bellunese - da F. D.P., condannato, con sentenza irrevocabile dal 15 aprile 2019, inter alia per fatti di peculato commessi da luglio 2014 ad aprile 2015;

che il giudice *a quo* - ritenuta la propria competenza, per avere la sentenza della Corte d'appello di Venezia riformato la precedente pronuncia del GUP solo in punto di pena, e per essere stata frattanto emessa ulteriore sentenza del GUP, divenuta irrevocabile il 30 dicembre 2019 - osserva in punto di rilevanza delle questioni sollevate che, dal loro accoglimento, deriverebbe la possibilità di per F. D.P. di ottenere l'immediata sospensione dell'ordine di esecuzione per richiedere la concessione di misure alternative alla detenzione;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente, richiamati ampi stralci dell'ordinanza n. 31853 del 2019 della Corte di cassazione, lamenta l'irragionevolezza dell'inserimento del delitto di cui all'art. 314, primo comma, cod. pen. nel catalogo di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. (atteso che la condotta di peculato sarebbe «difficilmente inquadrabile - sul piano della frequenza statistica delle forme di manifestazione - in contesti di criminalità organizzata o evocativi di condizionamenti omertosi») e la contrarietà all'art. 27, terzo comma, Cost., in ragione della sottrazione «alla discrezionalità del tribunale di sorveglianza (con anticipazione degli effetti pregiudizievoli in tema di libertà personale derivante dalla previsione di legge di cui all'art. 656 comma 9 del codice di procedura penale)» dell'apprezzamento concreto delle caratteristiche obiettive del fatto e della personalità dell'autore, con conseguente pregiudizio ai principi di individualizzazione della pena e del finalismo rieducativo;

che, nel sollevare dette questioni di legittimità costituzionale, il rimettente ha contestualmente sospeso l'efficacia dell'ordine di esecuzione della pena nei confronti di F. D.P.;

che il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio;



che, con ordinanza del 2 dicembre 2019 (iscritta al n. 32 del r.o. 2020), il Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Tivoli, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 27, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1 (*recte*: 1, comma 6), lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, «nella parte in cui, ampliando il novero dei reati c.d. “ostativi”, ai sensi dell'art. 4 bis L. 354/1975, includendovi i reati contro la pubblica amministrazione, ha mancato di prevedere un regime intertemporale»;

che il rimettente deve deliberare un'istanza di sospensione dell'ordine di esecuzione emesso nei confronti di K. B., destinatario di una sentenza di applicazione della pena ex art. 444 cod. proc. pen. (irrevocabile dal 2 febbraio 2019), per i reati di cui agli artt. 322, secondo comma, cod. pen., e 73, commi 1 e 4, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza);

che, quanto alla rilevanza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* osserva che la «certa natura processuale delle norme previste dalla L. 354/1975» imporrebbe il rigetto dell'istanza di K. B. e che un diverso esito sarebbe prospettabile solo in caso di accoglimento delle questioni sollevate;

che, quanto alla non manifesta infondatezza di queste ultime, il rimettente richiama ampi stralci della sentenza 20 marzo 2019, n. 12541, ove la Corte di cassazione, sezione sesta penale, ha ritenuto non manifestamente infondato - ancorché, nella specie, irrilevante - il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, così come interpretato nella sentenza della Corte EDU 21 ottobre 2013, *Del Rio Prada* contro Spagna, sul rilievo che «l'avere il legislatore cambiato in itinere le “carte in tavola” senza prevedere alcuna norma transitoria [...] si traduce nel passaggio - a sorpresa e dunque non prevedibile - da una sanzione patteggiata “senza assaggio di pena” ad una sanzione con necessaria incarcerazione, giusta il [...] combinato disposto degli artt. 656 comma 9 lett. *a*) c.p.p. e 4 bis ordin. penit.»;

che l'assenza, nei reati contro la pubblica amministrazione, di connotati di accentuata pericolosità dell'autore - evidenziata dalla Corte di cassazione nell'ordinanza n. 31853 del 2019 - avrebbe poi reso ancor meno prevedibile l'inserimento degli stessi nel catalogo di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit.;

che il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.

Considerato che, con tre ordinanze di rimessione di contenuto analogo (iscritte ai numeri 7, 8 e 9 del r.o. 2020), la Corte d'appello di Roma, sezione terza penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, come integrato dall'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), nella parte in cui ha inserito i delitti contro la pubblica amministrazione - e, segnatamente, quelli di cui agli artt. 318 (ordinanza iscritta al n. 7 del r.o. 2020) e 319 (ordinanze iscritte ai numeri 8 e 9 del r.o. 2020) del codice penale - nell'elenco di quelli “ostativi” ai sensi dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., così determinando il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena ai sensi dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., senza prevedere l'applicabilità della modifica normativa ai soli fatti di reato commessi successivamente alla sua entrata in vigore;

che il Collegio rimettente ha altresì sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, nella parte in cui inserisce all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. il riferimento ai delitti di cui agli artt. 318 (ordinanza iscritta al n. 7 del r.o. 2020) e 319 (ordinanze iscritte ai numeri 8 e 9 del r.o. 2020) cod. pen.;

che con ulteriore ordinanza (iscritta al n. 10 del r.o. 2020) la Corte d'appello di Roma, sezione terza penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., come integrato dall'art. 4-bis ordin. penit., a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, nella parte in cui ha inserito il reato di cui all'art. 319 cod. pen. nell'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit.; e, in via subordinata, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, questioni di legittimità costituzionale del medesimo combinato disposto, nella parte in cui non ha previsto un regime transitorio che dichiarasse applicabile la modifica normativa ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore;

che il Tribunale ordinario di Lagonegro, sezione penale (ordinanza iscritta al n. 16 del r.o. 2020), ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, nella parte in cui inserisce nell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. il riferimento al delitto di cui all'art. 314, primo comma, cod. pen.;



che questioni di legittimità costituzionale analoghe a quelle oggetto dell'ordinanza iscritta al n. 16 del r.o. 2020 sono state sollevate dal Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Belluno, in funzione di giudice dell'esecuzione (ordinanza iscritta al n. 24 del r.o. 2020);

che, infine, il Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Tivoli, in funzione di giudice dell'esecuzione (ordinanza iscritta al n. 32 del r.o. 2020), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 27, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1 (*recte*: 1, comma 6), lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, «nella parte in cui, ampliando il novero dei reati c.d. "ostativi", ai sensi dell'art. 4 bis L. 354/1975, includendovi i reati contro la pubblica amministrazione, ha mancato di prevedere un regime intertemporale»;

che le sette ordinanze di rimessione sollevano questioni di legittimità costituzionale analoghe e pertanto è opportuno riunire ai fini della decisione i relativi giudizi;

che questa Corte, con sentenza n. 32 del 2020, ha dichiarato, tra l'altro, «l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), in quanto interpretato nel senso che le modificazioni introdotte all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) si applichino anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, in riferimento alla disciplina delle misure alternative alla detenzione previste dal Titolo I, Capo VI, della legge n. 354 del 1975, della liberazione condizionale prevista dagli artt. 176 e 177 del codice penale e del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione previsto dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale»;

che le ordinanze di rimessione che vengono ora all'esame di questa Corte sono state pronunciate nell'ambito di incidenti di esecuzione promossi da condannati per delitti di corruzione per l'esercizio della funzione (ordinanza iscritta al n. 7 del r.o. 2020), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (ordinanze iscritte ai numeri 8, 9 e 10 del r.o. 2020), peculato (ordinanze iscritte ai numeri 16 e 24 del r.o. 2020) e istigazione alla corruzione (ordinanza iscritta al n. 32 del r.o. 2020), commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019;

che, «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, a fronte del sopraggiungere di pronunce di illegittimità costituzionale (ordinanza n. 26 del 2009) spetta al giudice rimettente valutare in concreto l'incidenza delle sopravvenute modifiche sia in ordine alla rilevanza, sia in riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (*ex plurimis*, ordinanze n. 182 del 2019 e n. 154 del 2018)» (ordinanza n. 49 del 2020);

che tale verifica assume rilievo pregiudiziale rispetto all'esame dei vizi di legittimità costituzionale dedotti nelle ordinanze di rimessione, compresi quelli relativi all'assenza di disciplina transitoria di accompagnamento alla modifica dell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., realizzata con l'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 (ancora, ordinanza n. 49 del 2020);

che, pertanto, deve essere disposta la restituzione degli atti ai rimettenti per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni, alla luce del mutato contesto normativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

ordina la restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

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

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200184



N. 185

Ordinanza 22 - 30 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare o differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19 - Obbligo, per il magistrato o il tribunale di sorveglianza che ha emesso il provvedimento, di valutare la permanenza di tali motivi entro quindici giorni dalla sua adozione e, successivamente, a cadenza mensile - Denunciata disparità di trattamento, violazione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Sopravvenuta modifica della normativa censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 (Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo terroristico o mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalità di terrorismo, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto nel procedimento di sorveglianza nei confronti di M. L.T., con ordinanza del 26 maggio 2020, iscritta al n. 83 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 22 luglio 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 22 luglio 2020.

Ritenuto che con ordinanza del 26 maggio 2020 il Magistrato di sorveglianza di Spoleto, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma e 111, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 (Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo terroristico o mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa



o con finalità di terrorismo, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati);

che il giudice rimettente riferisce di aver disposto provvisoriamente, il 21 marzo 2020, la detenzione domiciliare di cui all'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), surrogatoria del rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena per grave infermità fisica di cui all'art. 147 del codice penale, in favore di un condannato per il delitto di associazione di tipo mafioso affetto da gravi patologie, che lo avrebbero particolarmente esposto a rischio per la salute in caso di contagio da COVID-19;

che l'11 maggio 2020 è entrata in vigore la disposizione censurata, la quale prevede l'obbligo a carico del magistrato di sorveglianza di valutare entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento, e successivamente con cadenza mensile, «la permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria» sulla base dei quali è stata concessa la misura della detenzione domiciliare, acquisito il parere del Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui è stato commesso il reato (e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo per i condannati ed internati già sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit.) nonché una serie di informazioni da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dell'autorità sanitaria regionale;

che, sulla scorta anche dell'art. 5 del predetto decreto-legge (a tenore del quale la disposizione censurata si applica ai provvedimenti già emessi alla data della sua entrata in vigore, purché successivamente al 23 febbraio 2020, il termine di quindici giorni decorrendo in tale ipotesi dalla medesima data di entrata in vigore del decreto-legge), il rimettente espone di avere provveduto a instaurare il predetto procedimento di rivalutazione, mediante l'acquisizione dei pareri e delle informazioni prescritte;

che, tuttavia, il giudice *a quo* ritiene che la disciplina della rivalutazione periodica della misura alternativa in essere nei confronti del condannato, che egli dovrebbe a questo punto compiere in forza della disposizione censurata, sia incompatibile con gli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.;

che tali questioni sarebbero anzitutto rilevanti, essendo scaduto il giorno dell'ordinanza di rimessione il termine quindicinale fissato dalla legge per la prima rivalutazione;

che la disciplina in parola violerebbe anzitutto gli artt. 24, secondo comma, Cost. e 111, secondo comma, Cost., prevedendo «un procedimento senza spazi di adeguato formale coinvolgimento della difesa tecnica dell'interessato, senza alcuna comunicazione formale dell'apertura del procedimento e con una conseguente carenza assoluta di contraddittorio, rispetto alla parte pubblica, qui rappresentata in modo inedito dal Procuratore Distrettuale antimafia individuato in relazione al luogo del commesso reato, che deve fornire un obbligatorio, seppur non vincolante, parere sulla permanenza dei presupposti di concessione della misura»;

che l'assenza di qualsiasi formale coinvolgimento della difesa nel procedimento apparirebbe irragionevole, anche in considerazione del fatto che dalla decisione del magistrato di sorveglianza può derivare il rientro in carcere di un condannato affetto da rilevanti patologie;

che, più in particolare, la disposizione censurata non contemplerebbe alcuna comunicazione al condannato dell'instaurazione del procedimento, e potrebbe altresì dubitarsi che questi sia legittimato a produrre memorie o documentazioni;

che, anche ove tale quesito sia risolto in senso affermativo, la difesa resterebbe comunque «all'oscuro degli elementi essenziali, acquisiti mediante l'istruttoria, e sui quali verterà il giudizio», ciò che le renderebbe impossibile confrontarsi con i contenuti delle note pervenute;

che una procedura caratterizzata da una così marcata impossibilità di interlocuzione da parte della difesa del condannato non avrebbe eguali «nel pur variegato panorama di modelli procedurali, più o meno semplificati, previsti dinanzi alla magistratura di sorveglianza», che il rimettente passa analiticamente in rassegna, sulla scorta della giurisprudenza comune e costituzionale formatasi relativamente ai medesimi;

che il difetto di coinvolgimento della difesa sarebbe problematico specialmente ove si consideri, da un lato, che l'eventuale provvedimento di revoca è espressamente dichiarato immediatamente esecutivo dalla disposizione censurata, e dall'altro che in altri procedimenti in cui il magistrato di sorveglianza è chiamato a una decisione *de plano* sarebbe comunque previsto - a differenza di quanto avviene in questo caso - «uno stringente termine acceleratorio per la valutazione, nel pieno contraddittorio delle parti, dinanzi al Tribunale di sorveglianza, il cui mancato rispetto comporta la perdita di efficacia del provvedimento di sospensione emesso», termine in questo caso non previsto dalla disposizione;



che la segnalata criticità sarebbe aggravata dalla considerazione che il procedimento di rivalutazione introdotto dalla disposizione censurata, funzionale alla possibile revoca della misura in precedenza già concessa in via provvisoria dallo stesso magistrato, si innesta «in una sequenza che ha già attraversato una fase interinale del procedimento [...] e che avrebbe trovato il suo naturale sbocco nella successiva fase, a contraddittorio pieno, dinanzi al tribunale di sorveglianza», per di più potendo determinare «l'effetto dirompente di ricondurre in vinculis il condannato, che era stato ammesso alla misura extramuraria»;

che, osserva il rimettente, «anche a voler estendere a tale revoca la garanzia di un passaggio obbligatorio dinanzi al Tribunale di sorveglianza, in analogia con quanto previsto per la pronuncia emessa ex articolo 684 cod. proc. pen., ciò avviene in un tempo lungo (sessanta giorni, ove applicabile il termine richiamato dagli articoli 47-ter, comma 1-quater e 47 comma 4 ord. penit.) e senza che il provvedimento che ha inciso la libertà personale subisca alcuna inefficacia, ove tale tempistica non sia rispettata»;

che la disposizione censurata contrasterebbe, inoltre, con l'art. 3 Cost., in quanto «il condannato ammesso alla detenzione domiciliare surrogatoria subisce il procedimento di frequentissima rivalutazione con rito a contraddittorio pieno, oppure senza alcuna possibilità di replica sui contenuti istruttori per sé e per la sua difesa, soltanto in base al dato del tutto casuale che rispetto alla pronuncia interinale del magistrato di sorveglianza sia già intervenuta la decisione in via definitiva dinanzi al tribunale di sorveglianza, oppure la stessa risulti già calendarizzata in tempi successivi, in connessione ad esempio con ruoli di udienza particolarmente gravati»;

che un ulteriore profilo di violazione dell'art. 3 Cost. discenderebbe dalla necessità di una frequente rivalutazione, con le carenze di contraddittorio sin qui evidenziate e sino a che il tribunale di sorveglianza non si sia pronunciato in via definitiva sull'originaria richiesta della misura alternativa, dei soli provvedimenti di concessione della detenzione domiciliare connessi all'emergenza da COVID-19, allorché riferiti ai soli condannati per alcune tipologie di delitti, il cui elenco peraltro non coincide con quello di cui all'art. 4-bis ordin. penit.;

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

che, ad avviso dell'interveniente, con l'art. 2 del d.l. n. 29 del 2020 il legislatore ha inteso mitigare gli effetti sul sistema carcerario derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, nell'ottica del contemperamento di contrapposte esigenze, quali quelle del diritto alla salute dei detenuti e della sicurezza pubblica, prevedendo, per determinate categorie di detenuti ed internati, beneficiari di provvedimento di differimento della pena o di detenzione domiciliare per motivi connessi all'emergenza COVID-19, una periodica e frequente rivalutazione della permanenza delle condizioni poste a base di tali provvedimenti;

che non si configurerebbe alcuna violazione del diritto di difesa e del diritto alla parità delle armi, in quanto la procedura resterebbe pur sempre quella del contraddittorio differito prevista dall'art. 47-ter, commi 1-ter e 1-quater, ordin. penit. e dagli artt. 666 e 678 del codice di procedura penale, nel cui ambito si inserisce, per alcune categorie di detenuti ed internati, una rivalutazione più frequente delle condizioni legittimanti l'applicazione alternativa, previa acquisizione di informazioni e pareri delle autorità competenti a fornirli;

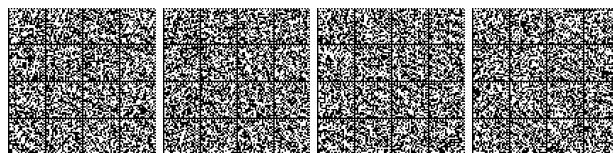
che tale rivalutazione si giustificerebbe con l'esigenza di far rientrare i soggetti beneficiari della detenzione domiciliare per ragioni connesse all'emergenza COVID-19 nel circuito detentivo non appena il mutato contesto sanitario lo consenta, ferma restando la successiva verifica, in contraddittorio pieno, da parte del tribunale di sorveglianza;

che, inoltre, quanto al profilo delle categorie soggettive interessate dalla più frequente rivalutazione, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, deve ritenersi che si versi nell'ambito di una non irragionevole scelta discrezionale del potere legislativo che, in quanto tale, si sottrae al sindacato di legittimità costituzionale;

che il trattamento differenziato si spiegherebbe, infatti, in ragione della maggiore caratura criminale di soggetti individuati dal legislatore, e che questo profilo giustificerebbe una più frequente rivalutazione in vista del loro possibile rientro in carcere, una volta cessate le ragioni dell'emergenza dovuta al COVID-19;

che, con memoria depositata in data 10 luglio 2020, l'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto a questa Corte di valutare altresì la ricorrenza dei presupposti per rimettere la questione di costituzionalità al giudice *a quo* per un ulteriore sindacato sulla rilevanza e non manifesta infondatezza in relazione allo *ius superveniens*;

che, deduce l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione censurata è stata abrogata dall'art. 1, comma 3, della legge 25 giugno 2020, n. 70 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), ed il suo contenuto è stato trasfuso nell'art. 2-bis del d.l. n. 28 del 2020, come convertito nella medesima legge n. 70 del 2020;



che il nuovo art. 2-*bis* del d.l. n. 28 del 2020 avrebbe però introdotto rilevanti novità in ordine al procedimento relativo alla periodica rivalutazione delle decisioni di concessione della detenzione domiciliare o al differimento della pena legate all'emergenza COVID-19;

che, in particolare, il legislatore avrebbe ora definito una procedura di raccordo tra il magistrato e il tribunale di sorveglianza, in modo da assicurare un «approfondito controllo successivo delle determinazioni adottate dal primo anche attraverso il pieno coinvolgimento della difesa del soggetto interessato»;

che inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, le questioni sollevate dal rimettente non sarebbero rilevanti, atteso che dall'ordinanza di rimessione non sarebbe dato «cogliere come la eventuale pronuncia di accoglimento della questione potrebbe produrre effetti nel procedimento *a quo*, tenuto conto che nella predetta ordinanza non si fa riferimento alcuno all'avvenuto [positivo] riscontro delle condizioni per il ripristino della misura detentiva in carcere»;

che, quanto al merito, rileva infine l'Avvocatura generale dello Stato che il dettato costituzionale non impone che il contraddittorio si espliciti con le medesime modalità in ogni tipo di procedimento e, soprattutto, che debba essere sempre collocato nella fase iniziale del procedimento stesso.

Considerato che il Magistrato di sorveglianza di Spoleto, con ordinanza del 26 maggio 2020, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 (Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo terroristico o mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalità di terrorismo, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati);

che la disposizione censurata prevede che il magistrato o il tribunale di sorveglianza, quando abbiano ammesso alla detenzione domiciliare o al differimento della pena per motivi legati all'emergenza sanitaria da COVID-19 i condannati e gli internati per una serie di gravi reati, debbano procedere alla valutazione della permanenza di tali motivi entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento, e successivamente a cadenza mensile, acquisito il parere del Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui è stato commesso il reato (e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo per i condannati ed internati già sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit.) nonché una serie di informazioni da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dell'autorità sanitaria regionale;

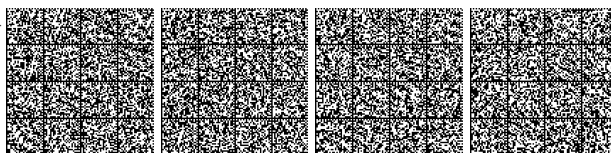
che tale valutazione deve peraltro essere compiuta «immediatamente, anche prima della decorrenza dei termini sopra indicati, nel caso in cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute del detenuto o dell'internato ammesso alla detenzione domiciliare o ad usufruire del differimento della pena»;

che la medesima disposizione prevede altresì, al comma 3, che in esito alla valutazione relativa alla permanenza dei motivi che hanno giustificato l'adozione del provvedimento, e valutata la disponibilità di altre strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetti idonei ad evitare il pregiudizio per la salute del detenuto o dell'internato, il giudice possa revocare la misura già concessa, con provvedimento immediatamente esecutivo;

che l'articolo 1, comma 3, della legge 25 giugno 2020, n. 70 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19) ha abrogato l'art. 2 del d.l. n. 29 del 2020, ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge;

che il contenuto della disposizione censurata è stato trasfuso nell'art. 2-*bis* del d.l. n. 28 del 2020, come convertito nella medesima legge n. 70 del 2020;

che il nuovo art. 2-*bis* del d.l. n. 28 del 2020 riproduce la disciplina dell'abrogato art. 2 del d.l. n. 29 del 2020, in questa sede censurato, e la integra prevedendo, al comma 4, che «[q]uando il magistrato di sorveglianza procede alla valutazione del provvedimento provvisorio di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena, i pareri e le informazioni acquisiti ai sensi dei commi 1 e 2 e i provvedimenti adottati all'esito della valutazione



sono trasmessi immediatamente al tribunale di sorveglianza, per unirli a quelli già inviati ai sensi degli articoli 684, comma 2, del codice di procedura penale e 47-ter, comma 1-quater, della legge 26 luglio 1975, n. 354. Nel caso in cui il magistrato di sorveglianza abbia disposto la revoca della detenzione domiciliare o del differimento della pena adottati in via provvisoria, il tribunale di sorveglianza decide sull'ammissione alla detenzione domiciliare o sul differimento della pena entro trenta giorni dalla ricezione del provvedimento di revoca, anche in deroga al termine previsto dall'articolo 47, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354. Se la decisione del tribunale non interviene nel termine prescritto, il provvedimento di revoca perde efficacia»;

che, secondo quanto previsto ora dall'art. 2-bis, comma 5, del d.l. 28 del 2020, come convertito nella legge n. 70 del 2020, la predetta disciplina è applicabile a tutti i provvedimenti di revoca della detenzione domiciliare o del differimento della pena già adottati dal magistrato di sorveglianza alla data di entrata in vigore della legge di conversione e a partire dal 23 febbraio 2020;

che pertanto, per effetto della legge di conversione, quando il magistrato di sorveglianza ha disposto in via provvisoria la revoca della detenzione domiciliare o del differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, il tribunale di sorveglianza è oggi tenuto a pronunciarsi sull'istanza di scarcerazione entro il termine perentorio di trenta giorni dalla ricezione del predetto provvedimento di revoca, all'esito di un procedimento disciplinato nelle forme dell'incidente di esecuzione (art. 666 cod. proc. pen., richiamato dall'art. 678, comma 1, cod. proc. pen.), e dunque di un procedimento in cui la difesa ha pieno accesso agli atti e ha la possibilità di interloquire in condizioni di parità nell'udienza all'uopo fissata;

che, in linea generale, questa Corte ha affermato che «non ogni nuova disposizione che modifichi, integri o comunque possa incidere su quella oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità richiede una nuova valutazione della perdurante sussistenza dei presupposti di ammissibilità della questione e segnatamente della sua rilevanza e della non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale espressi dal giudice rimettente», ben potendo questa Corte «ritenere essa stessa che la nuova disposizione non alteri affatto la norma censurata quanto alla parte oggetto delle censure di legittimità costituzionale, oppure che la modifichi in aspetti marginali o in misura non significativa, sì che permangono le valutazioni del giudice rimettente in termini di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione» (sentenza n. 125 del 2018);

che laddove invece «la nuova disposizione abbia un impatto maggiore in termini di incidenza sulla portata normativa della disposizione censurata, sì da integrarla, modificarla o finanche abrogarla, in tutto o in parte, si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente perché rivaluti i presupposti dell'incidente di costituzionalità» (ancora, sentenza n. 125 del 2018);

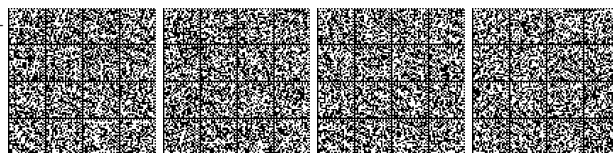
che, nella specie, l'evoluzione del quadro normativo prodottasi per effetto della legge di conversione lascia invero immutata la rilevanza della questione, stante il perdurante obbligo per il giudice *a quo* di perfezionare il procedimento di «rivalutazione» del provvedimento di concessione della detenzione domiciliare o di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19 adottato in data successiva al 23 febbraio 2020;

che, tuttavia, le modifiche alla disposizione censurata introdotte dalla legge n. 70 del 2020 mirano a una più intensa tutela del diritto di difesa del condannato, cui è ora garantita una piena partecipazione al procedimento avanti il tribunale di sorveglianza nel termine perentorio di trenta giorni decorrenti dal provvedimento di revoca;

che tali modifiche appaiono dunque orientate «nella stessa direzione dell'ordinanza di rimessione» (sentenza n. 125 del 2018), con un effetto che potrebbe essere ritenuto suscettibile di ridimensionare, o al limite di emendare, i vizi denunciati dal rimettente;

che non può che spettare al giudice rimettente la responsabilità di valutare in concreto l'incidenza di tali modifiche in riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (*ex plurimis*, ordinanze n. 182 del 2019 e n. 154 del 2018);

che, pertanto, deve essere disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della non manifesta infondatezza delle questioni, alla luce del mutato quadro normativo determinatosi per effetto dello *ius superveniens* di cui alla legge n. 70 del 2020.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Magistrato di sorveglianza di Spoleto.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200185

N. 186

Sentenza 9 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Richiedenti protezione internazionale - Domanda di iscrizione anagrafica - Requisiti - Previsione, introdotta con decreto-legge, che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione - Irrazionalità e irragionevole disparità di trattamento con conseguente violazione della pari dignità sociale - Illegittimità costituzionale.

Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica - Preclusione generale dell'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, art. 4, comma 1-bis, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 77, secondo comma, e 117, primo comma; Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 2, paragrafo 1; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 26.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, promossi dal Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, con ordinanza del 1° agosto 2019, dal Tribunale ordinario di Ancona, prima sezione civile, con ordinanza del 29 luglio 2019 e dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione civile feriale, con due ordinanze del 9 agosto 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 145, 153, 158 e 159 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 39, 40 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione dei signori A. H. e A. S., delle associazioni ASGI-Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e Avvocati per Niente Onlus, del Comune di Milano, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

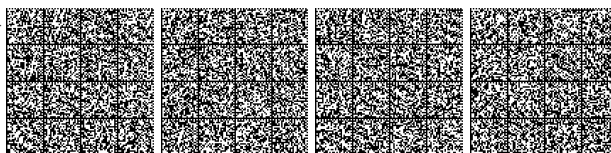
uditi gli avvocati Valerio Onida per A. H., Alberto Guariso per A. H. e altri, Antonello Mandarano per il Comune di Milano, Paolo Cognini per A. S. e gli avvocati dello Stato Giuseppe Albenzio e Ilia Massarelli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 1° agosto 2019, iscritta al n. 145 del registro ordinanze 2019, il Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, per violazione degli artt. 2, 3, 10, 77, secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 2, paragrafo 1, del Protocollo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963 e reso esecutivo con il d.P.R. 14 aprile 1982, n. 217, che riconosce taluni diritti e libertà diversi da quelli che figurano già nella convenzione e nel suo primo protocollo addizionale, nonché in relazione agli artt. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

1.1.- Il rimettente premette di essere stato investito di un ricorso ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), dell'art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dell'art. 702-*bis* del codice di procedura civile, promosso da A. H., richiedente asilo, nei confronti del Comune di Milano e del Ministero dell'interno, al fine di ottenere «la dichiarazione di invalidità e l'accertamento del carattere discriminatorio del rifiuto opposto dal Comune di Milano alla iscrizione del ricorrente nell'anagrafe della popolazione residente».



In particolare, il ricorrente ha chiesto di accertare il carattere discriminatorio del diniego all'iscrizione anagrafica per violazione del principio di parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri ai sensi dell'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 15 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), nonché per violazione del «principio paritario, sotto il profilo della nazionalità» (ai sensi dell'art. 3 Cost., dell'art. 14 CEDU e dell'art. 43 del d.lgs. n. 286 del 1998).

Inoltre, «[i]n via autonoma», il ricorrente ha chiesto di accertare l'illegittimità del rifiuto del Comune alla sua iscrizione all'anagrafe dei residenti e di ordinare al Ministero dell'interno, e per esso al Sindaco del Comune di Milano nella sua qualità di ufficiale del Governo per l'esercizio delle funzioni di ufficiale dell'anagrafe, di procedere all'iscrizione. Infine, «[q]ualora necessario», il ricorrente ha domandato la previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018, in riferimento a una pluralità di parametri costituzionali, anche in relazione a fonti sovranazionali.

Nelle more dell'instaurazione del contraddittorio nel giudizio *a quo*, hanno depositato un atto congiunto di intervento l'Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) e l'Associazione Avvocati per Niente Onlus, deducendo la natura collettiva della discriminazione e aderendo alla prospettazione del ricorrente quanto alla natura discriminatoria del diniego di iscrizione anagrafica. Nel giudizio *a quo* si sono anche costituiti i convenuti resistenti Ministero dell'interno e Comune di Milano.

1.2.- In merito all'interesse ad agire del ricorrente nel giudizio principale, il rimettente afferma come esso, previsto quale condizione dell'azione dall'art. 100 del codice di procedura civile, secondo il consolidato orientamento della Corte di cassazione debba essere identificato in «una situazione di carattere oggettivo derivante da un fatto lesivo, inteso in senso ampio, di un diritto che, senza l'intervento del giudice, resterebbe sfornito di tutela, con conseguente danno per l'attore». Pertanto, tale interesse deve avere carattere attuale «assurgendo a giuridica ed oggettiva consistenza».

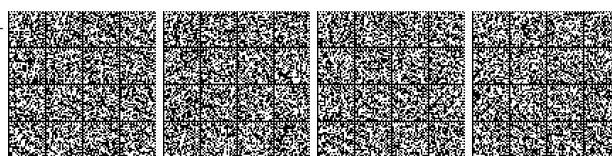
Nell'odierno giudizio, il ricorrente vanterebbe «un effettivo interesse ad agire che scaturisce dall'impossibilità di vedersi iscritto all'anagrafe del Comune in cui ha stabilito la propria dimora abituale». In tal senso, l'intervento del giudice sarebbe necessario per rimediare alla lesione del diritto soggettivo di iscrizione anagrafica, cagionata dalla condotta dell'amministrazione. Nella prospettiva del rimettente, la tutela di questo diritto assicurerebbe al richiedente asilo «un'utilità ulteriore rispetto a quella derivante dall'accesso ai servizi e dall'esercizio dei diritti e delle facoltà rispetto alle quali l'iscrizione all'anagrafe è strumentale». Quest'ultima sarebbe, infatti, «direttamente collegata alla dignità personale e sociale dell'individuo, alla sua capacità di identificazione, appartenenza e, in senso più ampio, integrazione con la comunità locale, che a loro volta costituiscono passaggi indispensabili per la concretizzazione del progetto fondante la nostra Costituzione, ossia assicurare all'individuo - legalmente presente nel territorio italiano - una vita libera e degna».

Il giudice *a quo* aggiunge, al riguardo, che la mancata iscrizione comporterebbe anche «un immediato [...] nocumento in capo al ricorrente laddove esclude a priori il computo del periodo trascorso come richiedente asilo [...] ai fini dell'esercizio di tutti quei diritti che sono collegati alla durata della residenza» (tra cui quelli all'acquisizione della cittadinanza, all'accesso all'edilizia popolare e al cosiddetto reddito di cittadinanza).

Il rimettente passa poi ad argomentare la presenza, nel caso di specie, dei presupposti per l'esercizio dell'azione antidiscriminatoria, richiamando, al riguardo, l'art. 43, commi 1 e 2, lettera a), del d.lgs. n. 286 del 1998. Nell'odierna vicenda giudiziaria il diniego dell'ufficiale dello stato civile di iscrizione anagrafica sarebbe riconducibile a uno dei presupposti per l'esercizio dell'azione antidiscriminatoria, «sussistendo un trattamento ingiustificatamente differenziato in considerazione della nazionalità del richiedente l'iscrizione». L'azione antidiscriminatoria sarebbe dunque «il corretto contesto» in cui sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018; infatti, l'eventuale accoglimento della questione «non solo priverebbe di fondamento normativo l'azione dell'anagrafe comunale, ma costituirebbe dimostrazione inconfutabile del carattere discriminatorio dell'azione amministrativa».

Il carattere discriminatorio della condotta dell'ufficiale dello stato civile non sarebbe escluso dal fatto che la mancata iscrizione anagrafica è prevista solo per i richiedenti asilo e non per tutti gli stranieri, poiché «l'azione amministrativa [...] colp[irebbe] sistematicamente solo ed esclusivamente degli stranieri, proprio per il loro essere stranieri».

Quanto alla legittimazione passiva del Comune di Milano, il giudice *a quo* precisa che, a fronte della congiunta evocazione in giudizio del Comune di Milano, in persona del Sindaco *pro tempore*, e di questi, in qualità di ufficiale del Governo per l'esercizio delle funzioni di ufficiale dell'anagrafe, il contraddittorio deve ritenersi correttamente instaurato con quest'ultimo, a cui sono riferibili gli atti compiuti in tale veste e quindi anche il diniego all'iscrizione all'anagrafe dei residenti.



Quanto alla legittimazione attiva delle associazioni, il rimettente distingue l'intervento spiegato in via principale come azione antidiscriminatoria collettiva ex art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) - qualificato dalle parti alla stregua di un «intervento litisconsortile o adesivo autonomo», rispetto al quale varrebbe l'eccezione del Ministero dell'interno di assenza della giurisdizione del giudice ordinario - da quello svolto come «mero intervento adesivo dipendente a sostegno delle domande proposte dal [ricorrente]», che è reputato invece «pienamente ammissibile».

In merito al diritto vantato dal ricorrente, la qualificazione della pretesa all'iscrizione anagrafica come diritto soggettivo deriverebbe dalla definizione dell'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente alla stregua di uno «strumento giuridico-amministrativo di documentazione e conoscenza, predisposto tanto nell'interesse dell'amministrazione, quanto nell'interesse dei privati». Infatti, all'interesse pubblico alla conoscenza della popolazione residente si affiancherebbe «l'interesse individuale ad ottenere le certificazioni anagrafiche necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia» (in tal senso è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, 19 giugno 2000, n. 449).

Inoltre, l'iscrizione anagrafica non sarebbe solo un diritto per il soggetto che ha dimora abituale in un Comune italiano, ma costituirebbe un obbligo (ai sensi dell'art. 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, recante «Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente»), la cui violazione è punita con una sanzione amministrativa (art. 11 della legge n. 1228 del 1954). Siffatto ragionamento sarebbe estensibile anche agli stranieri, in virtù di quanto previsto dall'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998.

Il regolamento di attuazione del testo unico sull'immigrazione (d.P.R. n. 394 del 1999) prevede, all'art. 15, comma 1, che le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate nei casi e secondo i criteri previsti dalla legge n. 1228 del 1954 e dal regolamento anagrafico della popolazione residente.

A sua volta, dalla legge n. 1228 del 1954 si trarrebbe conferma dell'esistenza di un obbligo di iscrizione anagrafica in capo ai migranti, poiché l'art. 11, comma 2, della stessa dispone una specifica disciplina dell'ipotesi di violazione di questo obbligo, prevedendo una sanzione amministrativa più elevata rispetto a quella prevista per i cittadini italiani. L'obbligo di iscrizione anagrafica si dedurrebbe anche dal regolamento di attuazione della suddetta legge (d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, recante «Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente»), il quale richiede allo straniero che trasferisce la sua residenza in Italia di comprovare, oltre che l'abitudine della dimora nel Comune di interesse, la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di documento equipollente (art. 14, comma 1).

1.3.- Sulla rilevanza delle odierne questioni di legittimità costituzionale il rimettente sottolinea come sia l'amministrazione comunale sia il Ministero abbiano riconosciuto che la disposizione censurata (e le successive circolari del Ministero dell'interno) «non lasci[a] alcun margine di discrezionalità al Sindaco, in qualità di Ufficiale dell'anagrafe». Dunque, il diniego dell'iscrizione anagrafica discenderebbe dall'applicazione della norma censurata, come, tra l'altro, risulta dalla motivazione del provvedimento.

Al contempo, non vi sarebbero dubbi sulla riconducibilità del caso di specie alla fattispecie prevista dalla disposizione censurata. Inoltre, l'eventuale caducazione di quest'ultima, pur non comportando la reintroduzione della disciplina di favore prevista dall'art. 5-bis del d.lgs. n. 142 del 2015, consentirebbe ai richiedenti asilo di procedere all'iscrizione anagrafica alle stesse condizioni degli altri stranieri regolari e dei cittadini italiani.

1.4.- In merito alla possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, il rimettente dà atto, in via preliminare, dell'orientamento assunto da alcuni giudici di merito, secondo i quali non sarebbe preclusa la possibilità di iscrizione anagrafica da parte dei richiedenti asilo, dovendosi ritenere che la regolarità del soggiorno al fine dell'iscrizione anagrafica possa essere provata attraverso altri documenti che attestino l'avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione, quali il cosiddetto Modello C/3 o il documento con cui la questura attesta la formalizzazione dell'istanza di protezione internazionale. In altre parole, secondo questi giudici - rispetto ai quali l'odierno rimettente dissente - dalla norma censurata non potrebbe desumersi un divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, ma soltanto l'abrogazione della modalità semplificata di iscrizione all'anagrafe prevista dall'art. 5-bis del d.lgs. n. 142 del 2015.

Secondo il giudice *a quo*, siffatta interpretazione non è condivisibile per varie ragioni. Innanzitutto, non vi è dubbio che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo costituisce documento di riconoscimento e di attestazione della permanenza sul territorio nazionale del migrante a qualsiasi fine. In secondo luogo, a voler ritenere corretta l'interpretazione sopra riferita, la modifica operata dal d.l. n. 113 del 2018 risulterebbe priva di senso, poiché sarebbe stata sufficiente la mera abrogazione dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 142 del 2015 per rendere applicabile la procedura ordinaria prevista dal combinato disposto del d.P.R. n. 223 del 1989 e dall'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998.



Piuttosto, «la contrarietà dell'ordinamento all'iscrizione anagrafica» si desumerebbe da «un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica, che tenga in considerazione la (chiara) “intenzione del legislatore”», quale desumibile anche dall'esame dei lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 113 del 2018. In questo senso si sarebbe mosso il Tribunale ordinario di Trento (ordinanze 11 e 15 giugno 2019), che però (a differenza dell'odierno rimettente) ha rigettato la domanda cautelare proposta da un richiedente asilo. Pur condividendo l'interpretazione operata dal Tribunale di Trento, il giudice *a quo* esclude di poter pervenire allo stesso esito, dal momento che la norma in esame risulta, ai suoi occhi, illegittimamente discriminatoria.

1.5.- In punto di non manifesta infondatezza, la norma censurata appare in contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 77, secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2, paragrafo 1, Prot. n. 4 CEDU, nonché in relazione agli artt. 14 CEDU e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

1.5.1.- Il rimettente illustra preliminarmente le ragioni dell'asserita violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. In particolare, nel caso di specie mancherebbe «una motivazione circa la necessità e urgenza di introdurre il divieto di iscrizione all'anagrafe» per i richiedenti asilo, né varrebbero in tal senso le ragioni addotte dal Governo, consistenti nell'esigenza di assicurare: l'effettività dei provvedimenti di rimpatrio di coloro che non hanno titolo a soggiornare nel territorio nazionale; un accurato esame delle (sempre più numerose) istanze di riconoscimento e di concessione della cittadinanza; la massima accuratezza dell'istruttoria avviata; adeguate politiche di prevenzione della minaccia terroristica. Al riguardo, il rimettente precisa che, se anche si ritenesse che queste esigenze siano tutelabili attraverso il ricorso alla decretazione d'urgenza, esse non rilevarebbero nel caso di specie, stante la mancata incidenza della norma censurata sulla sicurezza nazionale, sull'efficacia dei provvedimenti di rimpatrio o sulla necessità di svolgere un'accurata istruttoria. Anzi, la corretta registrazione all'anagrafe di chi effettivamente e abitualmente dimora in un determinato Comune finirebbe con il facilitare l'azione dell'ente territoriale e degli organi di sicurezza.

Inoltre, la delicatezza delle «scelte di natura politica e giuridica», adottate con il d.l. n. 113 del 2018, «avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare», compreso sia dall'adozione di un decreto-legge sia dall'apposizione della questione di fiducia, in entrambe le Camere, in occasione della sua conversione in legge. Il decreto in esame difetterebbe, infine, del requisito dell'omogeneità del suo contenuto, risultando composto da disposizioni concernenti materie del tutto diverse tra loro.

1.5.2.- Quanto all'asserita violazione dell'art. 2 Cost., il rimettente ricorda come questa Corte, nella sua giurisprudenza, abbia «suggerito un carattere dinamico dell'inviolabilità, che muta al mutare della società, con un'apertura dei diritti inviolabili che non significa però una loro indeterminatezza, dovendo e potendo essere ricompresi nel loro novero solo quelli che siano riconducibili al cuore del progetto costitutivo, ossia quello di predisporre per ciascun consociato le condizioni per il conseguimento di una vita libera e degna». In questa prospettiva, «la dignità umana diventa tratto comune o, meglio, punto di arrivo di questi diritti inviolabili».

Il giudice *a quo* sottolinea, inoltre, «la centralità della persona» come nota caratterizzante l'art. 2 Cost., il quale «non fa riferimento all'individuo in quanto partecipe di una determinata comunità politica, ma in quanto essere umano». A sua volta, «[c]he la dignità umana e, quindi, i diritti necessari alla sua garanzia non spettino solo ai cittadini trova inconfutabile conferma nei principi di eguaglianza e di parità sociale contenuti nel successivo art. 3 Cost.» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 62 del 1994, n. 490 del 1988, n. 54 del 1979, n. 244 e n. 177 del 1974, n. 144 del 1970, n. 104 del 1969, n. 11 del 1968 e n. 120 del 1967). Ciò nondimeno, è lo stesso rimettente a ricordare - richiamando un'altra decisione di questa Corte - come «tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti» (sentenza n. 104 del 1969). Da quanto appena detto deriverebbe «l'esigenza di distinguere tra titolarità - estesa a tutti - e godimento - differentemente modulabile - di un diritto inviolabile».

Di conseguenza, vi sarebbe un «nucleo irriducibile» dei diritti inviolabili, che deve essere riconosciuto a tutti, mentre «[l]'accesso e il godimento di quella porzione di diritto inviolabile che eccede questo “nucleo” [...] ricadono nel margine di discrezionalità spettante al legislatore». In questo caso, la differenza di trattamento tra cittadino e straniero non deve sconfinare nell'irragionevolezza.

Alla luce di questa ricostruzione, il rimettente sostiene che «il diritto all'iscrizione anagrafica ricada tra i diritti che hanno come punto di approdo ultimo quella della dignità umana, nella sua dimensione individuale e sociale», diventando «presupposto dell'identificazione di se stessi anche e soprattutto mediante lo sviluppo di un senso di appartenenza con la comunità locale presso cui si decide di fissare la propria stabile dimora». A questi fini, la maturazione del senso di appartenenza sarebbe prodromica rispetto all'inserimento dell'individuo nella società, al cui interno potrà svolgersi la sua personalità (come sancito dall'art. 2 Cost.). Nella prospettiva da ultimo indicata l'iscrizione anagrafica costituirebbe «un passo essenziale di quel processo di integrazione a cui sono chiamati tanto lo straniero quanto la società presso cui egli si stabilisce».



Infine, il Tribunale rimettente sottolinea il valore simbolico della norma censurata, poiché il diniego dell'iscrizione anagrafica equivarrebbe a «lasciare l'individuo al margine della collettività stessa, confinandolo in un "non luogo" giuridico e sociale», che costituisce un limite alla libera e dignitosa crescita della sua personalità e che appare incompatibile con la sua partecipazione alla vita economica, sociale e culturale del Paese in cui vive. Al riguardo, il giudice *a quo* ricorda come l'iscrizione anagrafica sia condizione per il rilascio della carta d'identità, che - sempre secondo il rimettente - è «un documento che, anche su un piano meramente evocativo, esprime una maggiore identificazione con la comunità in cui ci si inserisce rispetto al solo permesso di soggiorno che, invece, comunica sempre e comunque una sensazione di estraneità».

Muovendo da questa prospettiva, diventerebbe «irrilevante» il fatto che l'accesso ai servizi sociali sia comunque garantito in base al domicilio, poiché il divieto di iscrizione anagrafica lederebbe «un diritto autonomo e presupposto rispetto a questi ulteriori diritti sociali».

1.5.3.- Quanto alla lamentata violazione dell'art. 3 Cost., il Tribunale di Milano muove dal dato testuale dell'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 che prevede, come regola generale, quella dell'iscrivibilità degli stranieri legalmente soggiornanti in Italia all'anagrafe della popolazione residente. La norma censurata costituirebbe, pertanto, una deroga a questa disciplina generale, priva però dei «requisiti di razionalità e ragionevolezza che costituiscono i parametri tradizionalmente adottati dalla Corte per svolgere il giudizio costituzionale di eguaglianza».

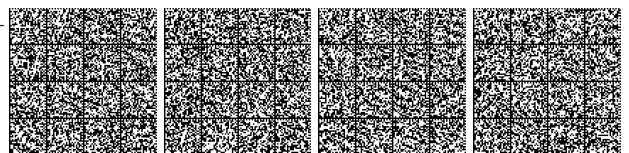
La valutazione della razionalità della norma censurata, che comporta una verifica della coerenza tra la stessa e le altre disposizioni vigenti nella stessa materia, produrrebbe, secondo il rimettente, esiti negativi. In tal senso militerebbe la sua incoerenza rispetto alle finalità perseguite dal legislatore con il d.l. n. 113 del 2018; infatti, il diniego di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo limiterebbe le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica su una categoria di stranieri. Peraltro, la natura obbligatoria dell'iscrizione anagrafica, sopra argomentata, sarebbe finalizzata ad «assicurare la puntuale conoscenza dei soggetti presenti sul territorio italiano e, dunque, anche la sicurezza pubblica», obiettivi, questi, che sarebbero vanificati dalla norma in esame. Un ulteriore sintomo dell'irrazionalità della disposizione censurata si coglierebbe in relazione alle finalità perseguite dal d.lgs. n. 142 del 2015, che ha attuato la direttiva (UE) 2013/33 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Quest'ultima avrebbe, infatti, come obiettivo quello di migliorare l'accoglienza e di garantire un livello di vita dignitoso, che non sarebbe compatibile con la previsione di «un non necessario ostacolo all'integrazione e al libero sviluppo individuale dello straniero qual è la negazione del diritto d'iscrizione anagrafica».

Anche il controllo sulla ragionevolezza della norma censurata dimostrerebbe l'assenza di una giustificazione del trattamento differenziato tra richiedenti asilo e cittadini italiani, nonché tra i primi e gli altri stranieri legalmente presenti sul territorio nazionale. In particolare, sarebbe di «difficile (se non impossibile)» comprensione l'interesse perseguito dal legislatore e non sarebbe ragionevole giustificare il diniego di iscrizione anagrafica facendo leva sulla provvisorietà del permesso di soggiorno, in quanto ad essere provvisorio sarebbe solo lo status di richiedente asilo, «destinato a tramutarsi - nell'ipotesi fisiologica - in [quello] di titolare di protezione internazionale». Peraltro, il permesso di soggiorno per richiedenti asilo ha scadenza semestrale, rinnovabile fino alla decisione sulla domanda, e occorre tenere conto non solo dei tempi del procedimento amministrativo, ma anche di quelli dell'eventuale impugnazione del diniego. Di conseguenza, non potrebbero escludersi periodi molto lunghi di soggiorno, «fino a tre o quattro anni».

L'irragionevolezza della previsione censurata sarebbe confermata anche dalla comparazione con quanto disposto dal decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), il cui art. 9 prevede che un cittadino europeo, che intenda soggiornare per più di tre mesi sul territorio italiano, deve richiedere l'iscrizione anagrafica. Risulterebbe, dunque, incomprensibile la ragione per la quale il «periodo superiore a tre mesi» costituisca «una finestra temporale sufficiente per escludere la precarietà della presenza dello straniero sul territorio italiano, facendo sorgere il diritto/dovere di iscrizione anagrafica» per il cittadino di Stato membro dell'Unione europea, mentre il periodo di sei mesi, «*de plano* incrementabili fino oltre due anni», non lo sia.

Il divieto di iscrizione anagrafica mostrerebbe, poi, «tutta la sua irragionevolezza» in quanto costituente un ostacolo al processo di integrazione dei soli richiedenti asilo. A tal fine il rimettente richiama l'art. 4-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, rubricato «Accordo di integrazione», e il decreto del Ministero dell'interno 23 aprile 2007 (Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione).

Ed ancora, l'impossibilità di procedere all'iscrizione anagrafica impedirebbe o renderebbe più difficoltoso l'esercizio di alcuni diritti sociali del richiedente asilo (come il cosiddetto reddito di cittadinanza, l'accesso all'edilizia popolare o il cosiddetto bonus bebè), rispetto ai cittadini italiani e ad altre categorie di stranieri. Da questo punto di vista, l'assicurazione dell'accesso ai servizi nel luogo di domicilio non escluderebbe la creazione di una situazione peggiore. A tal fine, il rimettente sottolinea come il domicilio dei richiedenti asilo costituisca una «situazione oggettivamente



più vaga e incerta» rispetto alla residenza, ben potendosi configurare tre ipotesi di domicilio: quello indicato nella domanda di protezione internazionale, quello indicato nella successiva comunicazione alla questura e quello indicato nella dichiarazione del centro di accoglienza. Senza considerare che l'accesso ai servizi pubblici in base al domicilio non potrebbe «prevenire tutti gli ostacoli che emergono nell'ambito delle relazioni sociali», come, ad esempio, nei rapporti tra privati, «refrattari a superare la rilevanza, ai fini dell'identificazione delle parti, dell'iscrizione anagrafica».

Da ultimo, il rimettente - riprendendo un'argomentazione del ricorrente nel giudizio *a quo* - mette in evidenza come lo straniero titolare di permesso di soggiorno per richiesta di asilo sia «esposto all'onere di esibire copia della domanda di protezione internazionale o copia della successiva dichiarazione fatta presso la Questura». In sostanza, per accedere ai servizi sociali non potrebbe esibire la carta d'identità, essendone privo, ma la documentazione suddetta, con conseguente violazione dell'«obbligo di riservatezza delle informazioni concernenti le domande di protezione internazionale», previsto dall'art. 37 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato).

1.5.4.- Il Tribunale di Milano ritiene che la violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. sussista anche nell'ipotesi in cui si ritenga ammissibile una lettura della disposizione censurata che consenta l'iscrizione anagrafica. Questa interpretazione, infatti, costringendo il richiedente asilo a produrre una «documentazione differente dal permesso di soggiorno per provare la propria identità e il proprio soggiorno legale sul suolo italiano», «ingenererebbe un trattamento irrazionalmente e irragionevolmente deteriore per una categoria di stranieri rispetto alle altre, senza alcuna giustificazione».

In particolare, sarebbe evidente l'irrazionalità legislativa di una norma, quale quella che introduce la norma censurata, che, da una parte, qualifica espressamente il permesso di soggiorno come documento di riconoscimento (art. 13, comma 1, lettera a, numero 1, del d.l. n. 113 del 2018) e, dall'altra, nega che questo possa servire per l'identificazione dello straniero nella procedura di iscrizione anagrafica (art. 13, comma 1, lettera a, numero 2, del d.l. n. 113 del 2018). A ciò si aggiunga che, in tal caso, il richiedente asilo dovrebbe provare la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente (ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 223 del 1989); ma «lo status di richiedente protezione internazionale [...] presuppone una condizione di persecuzione, guerra o, generalmente, pericolo nel paese di provenienza che ben potrebbe precludere i contatti del cittadino straniero con le autorità pubbliche e, quindi, l'ottenimento del passaporto e di altra documentazione di identità». Risiederebbe proprio in questa considerazione la ragionevolezza dell'originaria previsione normativa che consentiva ai richiedenti asilo di provare la propria identità con la produzione del permesso di soggiorno, rilasciato dopo essere stati identificati dalle autorità italiane competenti.

La norma censurata, quindi, avrebbe abrogato una normativa di favore (art. 5-bis del d.lgs. n. 142 del 2015) sostituendola con una previsione che crea incertezze, non essendo indicato il documento oggi necessario per provare la propria identità e il soggiorno legale. Né sarebbe ragionevole ritenere che la documentazione da produrre sia la copia della domanda di protezione internazionale presentata dallo straniero alla questura o del cosiddetto Modello C/3, essendo, questi, «atti endoprocedimentali, prodromici al rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di asilo».

L'incertezza lamentata sarebbe «ancor più difficilmente giustificabile» nel caso di specie, trattandosi di soggetti «in posizione di particolare fragilità», nei cui confronti sarebbe auspicabile «una scelta di semplificazione degli adempimenti burocratici [...] piuttosto che una complicazione della loro posizione».

1.5.5.- La norma censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 10 Cost., dando vita «a un trattamento diversificato soltanto nei confronti di una categoria di stranieri regolarmente soggiornanti, ossia proprio quelli che hanno esercitato il diritto di asilo ex art. 10, comma 3, Cost.». Questi ultimi sarebbero titolari di un diritto soggettivo perfetto al soggiorno, essendo legittimati all'ingresso e alla permanenza nel territorio dello Stato in attesa che venga definita la loro domanda di protezione internazionale. Peraltro - aggiunge il rimettente, richiamando una pronuncia delle sezioni unite civili della Corte di cassazione - il diritto di asilo sarebbe immediatamente azionabile anche in mancanza di leggi ordinarie che fissino le condizioni per il suo esercizio.

1.5.6.- Infine, la norma in esame è censurata per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, all'art. 14 CEDU e all'art. 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

L'art. 2 Prot. n. 4 CEDU sarebbe violato perché l'iscrizione all'anagrafe costituirebbe «l'essenza stessa del fissare la residenza in un comune dello Stato» e pertanto il diniego dell'iscrizione implicherebbe una lesione del diritto a scegliere liberamente la propria residenza (sancito dal citato art. 2). Né potrebbe dubitarsi che il termine «residenza» utilizzato nell'art. 2, paragrafo 1, Prot. n. 4 CEDU corrisponda al concetto tecnico di residenza di cui all'art. 43 del codice civile; militerebbero in tal senso l'utilizzo del diverso termine «domicilio» nell'art. 8 CEDU e la versione in lingua inglese del testo della CEDU, che utilizza il termine «residence», differenziandolo da quello di «home», impiegato nell'art. 8 CEDU. Inoltre, la norma censurata non sarebbe rispettosa della riserva di legge rinforzata prevista nell'art. 2, paragrafi 3 e 4, Prot. n. 4 CEDU.



E ancora, il diniego del diritto di stabilire liberamente la residenza sarebbe dettato da ragioni discriminatorie, da cui la violazione dell'art. 14 CEDU e dell'art. 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, rispetto alla quale il rimettente rinvia agli argomenti già svolti in relazione all'asserita violazione dell'art. 3 Cost.

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

L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità della questione sollevata ai sensi dell'art. 77 Cost. in quanto «già decisa dalla Corte nel senso dell'infondatezza» con la sentenza n. 194 del 2019. Nel merito, la questione sarebbe infondata: da un lato, il d.l. n. 113 del 2018 si fonderebbe sulla necessità di un «intervento immediato» di modifica della normativa vigente in tema di immigrazione, al fine di tutelare la sicurezza nazionale, ragion per cui in relazione sia all'intero Titolo I del decreto sia al censurato art. 13 non sarebbe riscontrabile l'evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza; dall'altro lato, le norme del decreto, pur riguardando materie diverse, avrebbero una complessiva uniformità teleologica, presentando «una sostanziale omogeneità di scopo», che sarebbe quello «di affrontare temi delicatissimi per la sicurezza nazionale».

L'Avvocatura osserva poi che la norma sarebbe stata sollecitata dai comuni, al fine di «sterilizzare alcuni problemi connessi al dilagare del fenomeno migratorio, come il sovraccarico di iscrizioni anagrafiche di richiedenti asilo presso Comuni di piccole dimensioni, sul cui territorio si trovano centri di accoglienza, con i conseguenti onerosi adempimenti anche in termini di cancellazioni e di ripetuti accertamenti in caso di irreperibilità». Inoltre, si sarebbe voluta eliminare la prassi del rilascio di carte d'identità con validità decennale a stranieri la cui posizione giuridica non è ancora definita.

Ancora, l'Avvocatura rileva che l'omogeneità dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, rispetto ai temi della protezione internazionale e dei flussi migratori, emergerebbe anche dalla citata sentenza n. 194 del 2019, secondo la quale l'art. 13 regolerebbe lo status del richiedente protezione internazionale. Questo articolo sarebbe, dunque, coerente con l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

In relazione all'art. 2 Cost., l'Avvocatura osserva che l'integrazione sociale del richiedente asilo sarebbe legata all'esito della domanda di protezione più che alla mera iscrizione nei registri anagrafici, e che la norma censurata sarebbe in sintonia con i concetti generali di domicilio e residenza. L'esclusione dell'iscrizione sarebbe dovuta alla precarietà del permesso per richiesta asilo e alla necessità di attendere la definizione della posizione giuridica dei richiedenti.

Ancora, il giudice *a quo* avrebbe eccessivamente dilatato l'art. 2 Cost., che non potrebbe ricomprendere quelle prestazioni (come il reddito di cittadinanza e la carta d'identità) che presuppongono la residenza anagrafica: invece, i diritti fondamentali di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 1998 (come il diritto alla salute e quello all'istruzione dei minori) non dipenderebbero direttamente dall'iscrizione anagrafica.

L'Avvocatura evidenzia poi che, sempre in base al censurato art. 13, da un lato, il permesso di soggiorno per richiesta asilo costituisce documento di riconoscimento, con conseguente garanzia del diritto all'identità personale dei richiedenti asilo; dall'altro lato, «[l']accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio [...]». In particolare, il richiedente asilo potrebbe accedere al servizio sanitario, al lavoro, alla scuola per i figli, alle misure di accoglienza, godrebbe di autonomia contrattuale, potrebbe aprire un conto corrente e si vedrebbe attribuito il codice fiscale.

Secondo l'Avvocatura, la norma censurata non violerebbe l'art. 3 Cost. in quanto si fonderebbe proprio sul diverso status dei richiedenti asilo rispetto agli italiani e agli altri stranieri regolarmente soggiornanti, poiché le condizioni della residenza non potrebbero prescindere dal preventivo accertamento del diritto alla protezione.

Infine, la norma *de qua* non violerebbe gli artt. 10 e 117, primo comma, Cost. in quanto, da un lato, l'iscrizione anagrafica non appartarrebbe ai diritti fondamentali di cui alla CEDU e al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, dall'altro la direttiva 2013/33/UE e la Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 non imporrebbero modalità di registrazione dei richiedenti asilo diverse dal rilascio di un permesso di soggiorno.

3.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituito il Comune di Milano, parte del giudizio *a quo*, chiedendo che le questioni sollevate siano ritenute ammissibili e fondate, per violazione degli artt. 2, 3, 10, 114, 117 e 118 Cost., e svolgendo argomentazioni in gran parte coincidenti con quelle del Tribunale rimettente. Fanno eccezione le censure prospettate in riferimento agli artt. 114 e 118 Cost. - parametri, questi, non indicati dal giudice *a quo* -, rispetto ai quali il Comune ritiene che la mancata registrazione anagrafica della residenza e la conseguente «invisibilità» dei richiedenti asilo impediscano l'esercizio delle funzioni amministrative comunali relative ai servizi alla persona e alla comunità, all'assetto e all'utilizzazione del territorio e allo sviluppo economico.



4.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituito A. H., cittadino siriano, titolare del permesso di soggiorno per richiesta di asilo, ricorrente nel giudizio principale per la dichiarazione di invalidità del provvedimento che gli ha negato l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente nel Comune di Milano. A. H. chiede che questa Corte accolga le questioni sollevate dal Tribunale di Milano.

La parte costituita premette di aderire pienamente alle censure prospettate dal giudice *a quo* e si limita a svolgere alcune riflessioni a sostegno delle ragioni addotte dal rimettente e a proporre considerazioni più generali sul significato e sul contesto in cui si iscrive la disposizione denunciata.

Quanto alla censura formulata rispetto all'art. 77 Cost., rileva l'estrema difficoltà di individuare «la situazione straordinaria di necessità e urgenza» cui si è inteso far fronte, sottolineando come il d.l. n. 113 del 2018 intervenga «funditus su una serie numerosa di rapporti e di questioni diverse». Peraltro, aggiunge, «[g]ià nella sua formulazione originaria il decreto aveva un contenuto plurimo e non omogeneo»; situazione, questa, ulteriormente amplificata in sede di conversione in legge. In questo come in altri casi, la scelta dello strumento del decreto-legge sarebbe stata dettata «non già dall'urgenza del provvedere, ma dalla evidente volontà di impedire che sul provvedimento si svolgessero un normale compiuto esame e una normale discussione parlamentare, attraverso la drastica amputazione del dibattito ottenuta con la “tecnica” del maxiemendamento governativo sul quale lo stesso Governo ha posto la questione di fiducia, sia al Senato (voto del 7 novembre 2018), sia alla Camera (voto del 28 novembre 2018)».

Sulla base delle anzidette considerazioni la parte costituita ritiene che, nel caso di specie, sia innegabile l'«evidente mancanza» dei «casi straordinari di necessità e d'urgenza» del decreto-legge e la disomogeneità della norma censurata rispetto alla restante disciplina contenuta nel decreto. Sarebbe significativa, al riguardo, l'assenza nelle premesse dell'atto censurato di «qualsiasi motivato riferimento a situazioni di urgente necessità». Inoltre, quand'anche si volesse ricondurre la norma censurata «al comune denominatore della “sicurezza”», la previsione del diniego di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo non sarebbe «in nessun modo giustificata né giustificabile in nome di esigenze di sicurezza pubblica». Al contrario, i richiedenti asilo senza residenza anagrafica e senza carta d'identità sarebbero «meno conoscibili, meno suscettibili di essere “seguiti”, identificati, se necessario controllati». Né la mancata iscrizione potrebbe spiegarsi in ragione del carattere temporaneo e precario del soggiorno dei richiedenti asilo; sarebbe, infatti, inspiegabile la previsione di una discriminazione nei confronti di questi soggetti e non invece di altri, per i quali l'iscrizione anagrafica è «un diritto elementare, oltre che un obbligo, connesso alla dimora abituale sul territorio nazionale».

Piuttosto, la *ratio* di questa misura dovrebbe essere individuata «nel suo valore di “messaggio” implicito: lo Stato italiano dice che “non gradisce” i richiedenti asilo»; considerazione, questa, che induce a ravvisare nella norma censurata «un grado di “irragionevolezza” che non solo smentisce la sua “necessità e urgenza”, ma ne vizia palesemente il contenuto, sotto il profilo del contrasto con i principi costituzionali».

La difesa della parte costituita richiama, altresì, le sentenze n. 194 e n. 195 del 2019, con le quali questa Corte ha deciso i ricorsi promossi da alcune Regioni nei confronti di varie norme contenute nel d.l. n. 113 del 2018, sottolineando come molte delle questioni promosse non siano state esaminate nel merito in quanto dichiarate inammissibili per difetto di ridondanza sulle competenze regionali.

Passando alle questioni sollevate dal Tribunale di Milano in riferimento all'art. 2 Cost., la difesa di A. H. ritiene che la norma censurata incida «pesantemente» su un diritto della persona, garantito dall'art. 2 Cost., come si evince dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, 19 giugno 2000, n. 449, nella quale si afferma che «tutta l'attività dell'ufficiale d'anagrafe è disciplinata dalle norme sopra richiamate in modo vincolato, senza che trovi spazio alcun momento di discrezionalità» e che le norme in materia di anagrafe «non attribuiscono all'amministrazione alcun potere idoneo a degradare i diritti soggettivi attribuiti ai singoli individui».

L'iscrizione anagrafica costituirebbe, dunque, «un diritto soggettivo strumentale a certificare e a dimostrare la residenza della persona, sancendone la presenza stabile in un Comune; a sua volta l'iscrizione è necessaria per l'esercizio dei diritti propri dei “residenti”. Essa consegue e deve conseguire al semplice accertamento dei presupposti di fatto, cioè della dimora abituale». Prim'ancora che un diritto, l'iscrizione all'anagrafe costituirebbe altresì un obbligo per tutte le persone, famiglie o convivenze che abbiano fissato nel territorio del Comune la propria «dimora abituale» (ai sensi dell'art. 43, secondo comma, del codice civile), oltre che essere un obbligo per gli uffici del relativo Comune. Una speciale esenzione dall'obbligo dell'iscrizione anagrafica è prevista solo per «il personale diplomatico e consolare straniero» e per «il personale straniero da esso dipendente» (art. 2, sesto comma, della legge n. 1228 del 1954).

Da quanto detto la parte costituita deduce che l'iscrizione all'anagrafe non è una semplice facoltà attribuita dalla legge alle persone, ma è la conseguenza obbligatoria dell'aver stabilito la propria dimora abituale nel territorio del Comune. Siffatta previsione perseguirebbe, tra l'altro, lo scopo di rendere le persone, legalmente dimoranti nel territorio, note ai pubblici poteri e reperibili nel luogo in cui hanno fissato la loro dimora. In tal senso sarebbe significativo che anche le persone senza fissa dimora devono essere registrate nell'anagrafe della popolazione residente e hanno una



residenza nel Comune dove hanno stabilito il proprio domicilio o in quello di nascita. Sono poi richiamate le norme sull'iscrizione anagrafica degli stranieri (art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 e art. 15 del d.P.R. n. 394 del 1999), dalle quali sarebbe ulteriormente desumibile la natura di diritto fondamentale dell'iscrizione anagrafica.

La difesa della parte costituita dichiara, poi, di condividere l'assunto del Tribunale rimettente secondo cui non sarebbe praticabile l'interpretazione della disposizione censurata (operata da alcuni giudici di merito) che non precluda l'iscrizione anagrafica. A suo dire si tratterebbe di una «interpretatio abrogans» che toglierebbe ogni effetto pratico alla disposizione in esame e che contraddirebbe apertamente il contenuto della relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del d.l. n. 113 del 2018.

In ogni caso - aggiunge la difesa di A. H. - qualora siffatta interpretazione «correttiva» fosse accolta da questa Corte con una pronuncia di non fondatezza «nei sensi di cui in motivazione», «essa acquisterebbe tutt'altra autorità».

La parte costituita argomenta, poi, la fondatezza delle censure formulate dal rimettente per contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU e all'art. 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, svolgendo argomentazioni in gran parte coincidenti con quelle del Tribunale di Milano. In particolare, sottolinea il carattere discriminatorio del trattamento previsto dalla norma censurata, anche rispetto agli stranieri in possesso di altri tipi di permessi di soggiorno, tale da tradursi «in una pura e semplice “deminutio capitis” dello straniero richiedente asilo, priva di alcuno scopo socialmente e giuridicamente apprezzabile».

La difesa di A. H. esclude, inoltre, che il diniego di iscrizione anagrafica possa essere giustificato in ragione della precarietà e della temporaneità del permesso di soggiorno per richiesta di asilo, in quanto né l'una né l'altra di queste caratteristiche è impeditiva della fissazione di una dimora abituale nel territorio italiano.

Quanto, poi, al venir meno per i richiedenti asilo dei diritti a prestazioni legate alla residenza, la parte costituita precisa che il diritto ad avere la residenza nel luogo di dimora abituale spetta di per sé, indipendentemente dai servizi territoriali cui lo straniero può essere ammesso.

La difesa della parte argomenta anche sull'asserito contrasto con l'art. 10 Cost., che discenderebbe dall'impossibilità per lo Stato di impedire al richiedente asilo di soggiornare legalmente nel territorio dello Stato e di essere titolare di tutti i diritti fondamentali che discendono dal soggiorno regolare.

Infine, la parte costituita ritiene che la norma censurata sia in contrasto con l'art. 16 Cost., con l'art. 2 Prot. n. 4 CEDU e con l'art. 12, paragrafo 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, nella parte in cui queste disposizioni riconoscono il diritto di chi si trovi regolarmente nel territorio di uno Stato di fissarvi la residenza, attestata dall'iscrizione anagrafica. Quella censurata sarebbe, in definitiva, «una limitazione “per motivi politici”» (intesi come «“non gradimento” politico dei richiedenti asilo») espressamente vietata dall'art. 16 Cost.

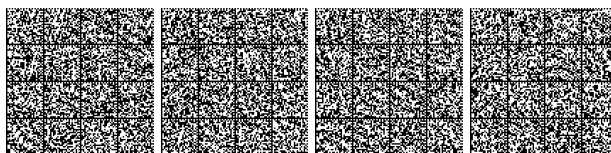
Pertanto, eventuali limitazioni del diritto alla residenza dovrebbero essere stabilite nel rispetto del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e di quello di non discriminazione di cui agli artt. 14 CEDU e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. A tal fine, la difesa della parte richiama il contenuto della direttiva 2013/33/UE, sottolineando come da questa normativa si deduca che le uniche limitazioni possibili devono concernere singole persone, per ragioni individualmente indicate, e riguardano l'ambito territoriale in cui lo straniero può liberamente circolare, senza quindi che sia negato il diritto di fissare la dimora abituale.

5.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si sono costituite, con un unico atto, l'ASGI e l'Associazione Avvocati per Niente Onlus, intervenute già nel procedimento principale in senso adesivo rispetto alle domande proposte dal ricorrente, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal Tribunale di Milano e svolgendo argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle del rimettente e di A. H., con l'unica eccezione dell'asserita violazione (da parte della norma censurata) dell'art. 8 CEDU e degli artt. 1, 7, 18, 20 e 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

5.1.- A. H., l'ASGI e l'Associazione Avvocati per Niente Onlus hanno depositato memorie integrative, contestando le affermazioni contenute nell'atto di intervento e nella memoria del Presidente del Consiglio dei ministri e insistendo nelle conclusioni già rassegnate nei rispettivi atti di intervento.

6.- Con ordinanza del 29 luglio 2019, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2019, il Tribunale ordinario di Ancona, prima sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del citato art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, che inserisce il comma 1-bis all'art. 4 del d.lgs. n. 142 del 2015, per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU e all'art. 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

Il Tribunale è stato adito da un cittadino straniero, A. S., che ha convenuto il Comune di Ancona con un'azione cautelare ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., chiedendo al giudice di ordinare al Sindaco l'immediata iscrizione del ricorrente nel registro anagrafico della popolazione residente.



Il rimettente riferisce che lo straniero è regolarmente soggiornante in Italia dal 20 giugno 2017, in virtù di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo, e vive stabilmente nel Comune di Ancona dal 17 novembre 2018, nel centro di accoglienza per richiedenti asilo. Nel marzo 2019 ha chiesto l'iscrizione anagrafica al Comune di Ancona, ma l'ufficiale di stato civile l'ha negata in applicazione della norma censurata. Il ricorrente ritiene il rifiuto illegittimo e comunque il divieto di iscrizione incostituzionale.

Nel giudizio *a quo* anche il Comune di Ancona ha eccepito, fra l'altro, l'illegittimità costituzionale del citato art. 13, comma 1, lettera a), numero 2).

Il Tribunale ha, in primo luogo, argomentato sulla legittimazione passiva del Comune di Ancona, contestata dal Comune stesso in quanto l'anagrafe sarebbe un servizio di competenza statale. Secondo il rimettente, il sindaco risponderebbe «in proprio degli atti emessi anche nell'esercizio di poteri statali».

Il giudice *a quo* si sofferma poi sul significato della disposizione censurata, osservando che, in base ad essa, «il permesso di soggiorno per richiedenti asilo non attesta la regolarità del soggiorno ai fini dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente». Il rimettente richiama la relazione illustrativa del d.l. n. 113 del 2018, che giustifica l'esclusione dall'iscrizione anagrafica «per la precarietà del permesso per richiesta asilo» e per la «necessità di definire in via preventiva la condizione giuridica del richiedente».

Il Tribunale esamina l'interpretazione adeguatrice operata da altri tribunali, ma ritiene che non possa essere condivisa, perché si tradurrebbe in una «interpretazione abrogante».

Il rimettente accerta poi l'esistenza di un *periculum in mora*, in quanto il divieto di iscrizione anagrafica impedirebbe medio tempore l'esercizio di diritti non ristorabili per equivalente all'esito di un eventuale giudizio di merito che stabilisse l'illegittimità del diniego. In particolare, il giudice *a quo* fa riferimento all'impossibilità per il ricorrente di accettare un'offerta lavorativa (che presuppone l'apertura di una partita Iva e il conseguimento della patente di guida, che a loro volta richiedono l'iscrizione anagrafica), all'impossibilità di stipulare contratti di lavoro occasionale e alla mancata decorrenza del termine di dieci anni per l'ottenimento della cittadinanza italiana.

Quanto alla rilevanza della questione di costituzionalità, il giudice *a quo* mette in evidenza che il rifiuto di iscrizione anagrafica si fonda sulla norma censurata e richiama la giurisprudenza amministrativa e costituzionale secondo la quale la questione di costituzionalità sollevata nella fase cautelare è ammissibile quando la misura cautelare è stata concessa in via provvisoria, prevedendosi la ripresa del giudizio cautelare dopo la decisione della Corte costituzionale: ciò varrebbe sia per la tutela cautelare sospensiva sia per quella anticipatoria richiesta nel caso di specie.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente lamenta la violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost.

Secondo il giudice *a quo*, la residenza sarebbe «una situazione di fatto» che esiste a prescindere dall'iscrizione anagrafica. Questa avrebbe valore di pubblicità e permetterebbe di fornire la prova della residenza ai fini dell'esercizio di diversi diritti.

La precarietà del soggiorno del richiedente asilo non sarebbe una giustificazione sufficiente della norma in questione, perché il soggiorno del richiedente asilo non è di breve durata. L'accertamento dei presupposti della protezione internazionale richiederebbe un tempo (sempre più di un anno) di gran lunga superiore a quello necessario per definire la dimora come abituale.

Quanto all'art. 2 Cost., secondo il rimettente l'impossibilità per lo straniero richiedente asilo di ottenere la certificazione anagrafica in ordine alla sua dimora abituale comporterebbe «una condizione di minorazione generale della sua persona la quale si vede impossibilitata a dare prova di una condizione di fatto esistente (la dimora abituale)». Tale limite si tradurrebbe «in una preclusione all'accesso a tutti quei diritti, facoltà e servizi che elevano tale prova a requisito costitutivo, interponendo quindi seri ostacoli allo sviluppo della persona come singolo e nelle formazioni sociali».

L'art. 3 Cost. sarebbe violato sia sotto il profilo della ragionevolezza sia sotto quello dell'uguaglianza.

Quanto al primo aspetto, la norma censurata, al solo fine di impedire l'iscrizione anagrafica, avrebbe privato il permesso di soggiorno «della sua ontologica natura ovvero della sua capacità di provare la legittima permanenza sul territorio nazionale». Tale differenziazione non potrebbe giustificarsi con la «precarietà della condizione giuridica dello straniero», in quanto tale precarietà non corrisponderebbe ad un soggiorno di breve durata.

Inoltre, la soluzione adottata dal legislatore sarebbe «sproporzionata rispetto al fine: il legislatore avrebbe dovuto selezionare i diritti ed i servizi rispetto ai quali si legittima una preclusione all'accesso da parte del richiedente asilo e non anche precludere indiscriminatamente ogni facoltà - in ambito pubblico e privato - che si riconnette al possesso della residenza anagrafica, etichettando il soggiorno del richiedente asilo come "soggiorno irregolare" solo a taluni fini». Il carattere sproporzionato della norma sarebbe confermato da una contraddizione in cui sarebbe caduto lo stesso legislatore: da un lato, infatti, il legislatore avrebbe previsto che il permesso di soggiorno per richiesta asilo consente di



svolgere un'attività lavorativa (art. 22 del d.lgs. n. 142 del 2015), dall'altro, precludendo l'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, avrebbe impedito al titolare di tale permesso di soggiorno «di interloquire con l'ente deputato alla gestione ed alla ricerca di occasioni lavorative».

Quanto al secondo aspetto, la norma censurata discriminerebbe in modo non giustificato il richiedente asilo, pur abitualmente dimorante, rispetto al cittadino italiano e soprattutto rispetto allo straniero regolarmente soggiornante con altro titolo.

Infine, la norma in questione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, nonché all'art. 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

7.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate e riprendendo le considerazioni già svolte nel giudizio promosso dal Tribunale di Milano.

8.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituito A. S., ricorrente nel giudizio *a quo*.

La parte argomenta, in primo luogo, la violazione dell'art. 2 Cost., rilevando che, in presenza di certe condizioni, la persona ha un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica e che la preclusione di tale iscrizione produce diverse conseguenze sulla vita del singolo, ponendolo in una «condizione di marginalizzazione» e ostacolando il suo processo di integrazione. La transitorietà della condizione giuridica del richiedente asilo non dovrebbe essere confusa con una condizione di «instabilità residenziale». Il divieto generalizzato di iscrizione anagrafica violerebbe dunque l'art. 2 Cost.

Inoltre, la norma censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU e all'art. 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

Ancora, la norma censurata violerebbe i principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. La situazione del richiedente asilo sarebbe assimilabile a quella degli altri stranieri titolari di un diverso permesso di soggiorno. La norma censurata porrebbe un divieto generalizzato di iscrizione anagrafica che «prescinde totalmente dall'effettiva durata della permanenza in Italia del richiedente», mentre altri permessi di soggiorno, pur avendo una durata limitata, consentono l'iscrizione anagrafica. Inoltre, la norma *de qua* sarebbe incongrua e contraddittoria rispetto «alla complessiva disciplina della residenza anagrafica e della protezione internazionale»: il divieto di iscrizione anagrafica avrebbe una finalità dissuasiva dell'accesso alla procedura di protezione e verrebbe posto inoltre con una norma giuridicamente incomprensibile, perché l'iscrizione anagrafica non consegue all'esibizione di un «titolo» ma alla sussistenza di determinate condizioni.

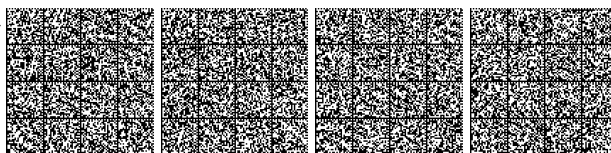
9.- Con due ordinanze del 9 agosto 2019, iscritte ai numeri 158 e 159 del registro ordinanze del 2019, il Tribunale ordinario di Salerno, sezione civile feriale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, per violazione degli artt. 2, 3 e 16 Cost.

Il Tribunale è stato adito da due cittadini stranieri che hanno convenuto il Comune di Capaccio Paestum con azioni cautelari ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., chiedendo al giudice di ordinare al Sindaco l'immediata iscrizione dei ricorrenti nel registro anagrafico della popolazione residente.

Il rimettente riferisce che gli stranieri sono regolarmente soggiornanti in Italia, rispettivamente, dal 14 agosto e dal 19 novembre 2018, in virtù di permessi di soggiorno per richiesta di asilo, e che il 15 aprile 2019 hanno chiesto l'iscrizione anagrafica al Comune di Capaccio Paestum, ma l'ufficiale di stato civile l'ha negata in virtù della norma censurata. I ricorrenti ritengono il rifiuto illegittimo in quanto la norma censurata avrebbe solo abolito la procedura semplificata di iscrizione anagrafica prevista dall'abrogato art. 5-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015.

Argomentando sul *fumus boni juris*, il giudice *a quo* rileva che, secondo la Corte di cassazione, le controversie in materia di iscrizione anagrafica attengono a diritti soggettivi e rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario. Il potere dell'ufficiale d'anagrafe sarebbe limitato all'accertamento dei presupposti dell'iscrizione, con un'attività di tipo vincolato, inidonea a degradare i diritti soggettivi.

Secondo il rimettente, il diritto dello straniero all'iscrizione anagrafica risulterebbe dall'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998, in base al quale «[l]e iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione». Dunque, i presupposti del diritto dello straniero all'iscrizione anagrafica sarebbero due: la regolarità del soggiorno in Italia e la dimora abituale nel comune, e nel caso di specie il ricorrente sarebbe ospite da più di tre mesi di un centro di accoglienza. Però, secondo il Comune a tale disciplina avrebbe derogato l'art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018.



Il giudice *a quo* non condivide l'interpretazione adeguatrice di tale disposizione (secondo la quale essa avrebbe solo abolito la procedura semplificata di iscrizione anagrafica del richiedente asilo), seguita da alcuni giudici di merito e posta alla base delle domande cautelari, in quanto essa renderebbe la disposizione stessa inutile, assegnando a una norma derogatoria lo stesso significato della regola generale (secondo la quale il permesso di soggiorno non è sufficiente per l'iscrizione anagrafica, occorrendo anche la residenza). Inoltre, la procedura semplificata di iscrizione anagrafica sarebbe stata abrogata dall'art. 13, comma 1, lettera c), del d.l. n. 113 del 2018. Ancora, l'interpretazione adeguatrice sarebbe smentita dai lavori preparatori, che parlano di «esclusione dall'iscrizione anagrafica».

La disposizione censurata dovrebbe invece essere intesa nel senso che, poiché il permesso di soggiorno «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica», viene a mancare il primo presupposto di essa, cioè la regolarità del soggiorno: il permesso di soggiorno per richiedenti asilo, a differenza degli altri permessi, non integrerebbe la condizione del soggiorno regolare ai fini dell'iscrizione anagrafica. Il richiedente asilo sarebbe autorizzato a rimanere in Italia, ma non avrebbe diritto all'iscrizione.

Così intesa, la disposizione censurata violerebbe i «diritti umani fondamentali tutelati dall'art. 2 Cost. (l'accesso all'assistenza sociale e la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste dal Comune, come quelle basate sulle condizioni di reddito; il conseguimento della patente di guida italiana [...])», il «principio di uguaglianza (art. 3), per l'irragionevole trattamento rispetto allo straniero regolarmente soggiornante ad altro titolo», e la «libertà di soggiorno (art. 16), per l'esclusione dello straniero avente diritto ad una definizione della sua domanda di protezione internazionale da una regolare condizione anagrafica».

Il giudice *a quo* argomenta poi sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale ai fini della definizione dei giudizi cautelari.

Infine, il rimettente, ritenuto di non poter ordinare al Comune l'iscrizione anagrafica, in ragione del divieto di cui all'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Legge sul contenzioso amministrativo. All. E), «dichiara, in via provvisoria e fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale, la sussistenza del diritto» dei due ricorrenti all'iscrizione anagrafica presso il Comune di Capaccio Paestum.

10.- Anche in questi due giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate e riprendendo - in riferimento alla lamentata violazione degli artt. 2 e 3 Cost. - le considerazioni già svolte nel giudizio promosso dal Tribunale di Milano.

Sulla violazione dell'art. 16 Cost., l'Avvocatura ritiene la questione inammissibile, «non ravvisandosi, nell'ordinanza di rimessione, argomentazioni in base alle quali sia possibile comprendere per quali ragioni il Tribunale di Salerno ritenga che la mancata iscrizione nei registri anagrafici limiti la libertà di soggiorno del richiedente asilo».

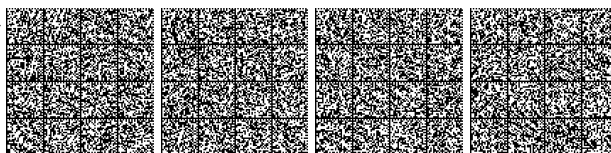
La questione sarebbe comunque infondata, sia perché la situazione del richiedente asilo non sarebbe assimilabile a quella del cittadino, al quale fa riferimento l'art. 16 Cost., sia perché la limitazione della libertà di circolazione del richiedente asilo, possibile solo nelle ipotesi particolari previste dalla legge (d.lgs. n. 142 del 2015), prescinderebbe dalla iscrizione o meno nei registri anagrafici.

11.- L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato due memorie integrative nei giudizi reg. ord. n. 145 e n. 153 del 2019. In esse ha ribadito l'infondatezza della questione riferita all'art. 77 Cost., osservando che già la sentenza di questa Corte n. 194 del 2019 avrebbe riconosciuto la legittimità, sotto questo profilo, dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018. Inoltre, l'Avvocatura rileva che, essendo lo status del richiedente asilo precario, mancherebbe l'abitudine della sua dimora, «una volta eliminata la *fiction juris* [...] della dimora abituale connessa alla ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza (art. 5, co. 3, d.lgs. 142/15)».

Dopo aver svolto alcune considerazioni sul permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, la difesa erariale si sofferma sulla asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., osservando che l'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU e l'art. 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici riconoscono il diritto di fissare la residenza in uno Stato solo a chi vi si trovi legalmente, cosicché tali norme non potrebbero essere richiamate in relazione all'art. 13, che regola «la condizione dello straniero nel tempo necessario per l'accertamento di quella legalità».

Ancora, l'Avvocatura ricorda che l'accesso ai servizi è garantito ai richiedenti asilo nel luogo del domicilio, per cui le regioni dovranno semplicemente adattare le proprie norme al nuovo sistema, con la conseguenza che «quello della residenza/domicilio» sarebbe «un falso problema».

In conclusione, la residenza anagrafica non sarebbe un diritto fondamentale e l'iscrizione anagrafica sarebbe «un adempimento amministrativo di per sé non condizionante alcun diritto fondamentale del richiedente asilo».



Considerato in diritto

1.- I Tribunali ordinari di Milano, sezione prima (reg. ord. 145 del 2019), Ancona, sezione prima (reg. ord. n. 153 del 2019) e Salerno, sezione civile feriale (reg. ord. n. 158 e n. 159 del 2019), hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, per violazione complessivamente degli artt. 2, 3, 10, 16, 77, secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, all'art. 2, paragrafo 1, del Protocollo n. 4 della CEDU, adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963 e reso esecutivo con il d.P.R. 14 aprile 1982, n. 217, che riconosce taluni diritti e libertà diversi da quelli che figurano già nella convenzione e nel suo primo protocollo addizionale, nonché in riferimento agli artt. 12 e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

I Tribunali rimettenti sono stati aditi da stranieri richiedenti asilo cui è stata negata l'iscrizione anagrafica. I ricorsi introduttivi dei giudizi davanti ai Tribunali di Ancona e di Salerno sono stati proposti ex art. 700 del codice di procedura civile. Quello dinanzi al Tribunale di Milano è stato promosso con ricorso ex art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), ed ex art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nonché ex art. 702-*bis* cod. proc. civ.

I giudizi davanti ai Tribunali di Ancona e di Salerno sono dunque procedimenti cautelari promossi sul presupposto del pregiudizio grave e irreparabile che potrebbe derivare al ricorrente dal diniego di iscrizione anagrafica (conseguente all'applicazione della norma censurata), in attesa della decisione di merito. In questi giudizi i rimettenti hanno concesso la misura cautelare «con riserva di confermare il provvedimento o caducarlo, ordinando quindi la cancellazione dell'iscrizione, all'esito del giudizio di costituzionalità» (in questi termini, il Tribunale di Ancona).

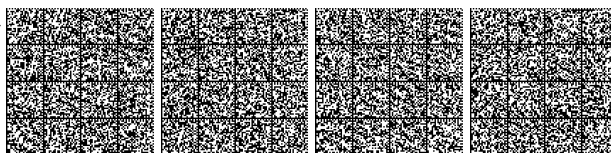
Il giudizio davanti al Tribunale di Milano è un procedimento sommario di cognizione promosso per chiedere, «previo occorrendo rinvio alla Corte Costituzionale, la dichiarazione di invalidità e l'accertamento del carattere discriminatorio del rifiuto opposto dal Comune di Milano alla iscrizione del ricorrente nell'anagrafe della popolazione residente».

1.1.- Le quattro ordinanze di rimessione solo formalmente censurano disposizioni diverse (art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015 e art. 13, comma 1, lettera a, numero 2, del d.l. n. 113 del 2018). Pertanto, in ragione della identità del petitum, si rende opportuna la loro trattazione congiunta (*ex plurimis*, sentenze n. 99 e n. 79 del 2020). I relativi giudizi vanno perciò riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza.

1.2.- In via ulteriormente preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle deduzioni svolte dalla difesa delle associazioni ASGI-Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e Avvocati per Niente Onlus, costituite nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 145 del 2019, dirette ad estendere il *thema decidendum* - come fissato nella ordinanza di rimessione - alla violazione dell'art. 8 CEDU e degli artt. 1, 7, 18, 20, 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione. Pertanto, non possono essere presi in considerazione «ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 271 del 2011, n. 236 del 2009, n. 56 del 2009, n. 86 del 2008)» (sentenza n. 203 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 165, n. 150 e n. 85 del 2020).

2.- Prima di esaminare le censure prospettate, si impone una ricostruzione del quadro normativo, anche al fine di chiarire il significato della disposizione censurata.

2.1.- L'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 ha apportato una serie di modifiche agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 142 del 2015 e ha disposto l'abrogazione del successivo art. 5-*bis*. In particolare, l'art. 13 si compone di un solo comma, articolato, al suo interno, in tre lettere (a, b e c).



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

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

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

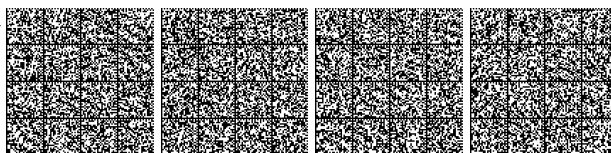
2.2.- La disposizione censurata, in base alla quale «[i]l permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica [...]», è stata oggetto di due opposte interpretazioni.

2.2.1.- A fronte dell'interpretazione fatta propria dagli odierni rimettenti che sostengono - almeno in via principale (così il Tribunale di Milano) - l'effetto preclusivo dell'iscrizione anagrafica e, su questo assunto, argomentano sull'illegittimità costituzionale della disposizione *de qua*, si registra una diversa opzione interpretativa (sostenuta, tra i primi, da: Tribunale di Firenze, sezione quarta civile, ordinanza 18 marzo 2019; Tribunale di Bologna, protezione internazionale civile, ordinanza 2 maggio 2019; Tribunale di Genova, sezione undicesima civile, ordinanza 20 maggio 2019; Tribunale di Firenze, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione dei cittadini UE, ordinanza 27 maggio 2019; Tribunale di Lecce, sezione prima civile, ordinanza 4 luglio 2019; Tribunale di Parma, sezione prima civile, ordinanza 2 agosto 2019; Tribunale di Bologna, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione dei cittadini UE, ordinanza 23 settembre 2019; Tribunale di Firenze, sezione quarta civile, ordinanza 22 novembre 2019; Tribunale di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza 25 novembre 2019), che, facendo leva sull'asserita ambiguità del dato letterale (e in particolare sulla formula «non costituisce titolo»), esclude che l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 impedisca l'iscrizione anagrafica, dovendosi piuttosto ritenere che esso si limiti a precisare che il possesso del solo permesso di soggiorno per richiesta di asilo non è sufficiente per ottenere l'iscrizione all'anagrafe.

In particolare, i passaggi fondamentali di questo percorso interpretativo sono i seguenti: la norma non contiene un divieto esplicito di iscrizione anagrafica; nell'ordinamento non si rinvenivano documenti che «costituiscono titolo» per l'iscrizione anagrafica; tale iscrizione è, piuttosto, l'esito di un procedimento amministrativo diretto ad accertare una situazione di fatto; esiste un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica (fra le tante, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 26 maggio 1997, n. 4674, e 19 giugno 2000, n. 449), disciplinato dall'art. 1 del d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 (Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente); il diritto all'iscrizione anagrafica è esercitato attraverso una dichiarazione dell'interessato all'ufficiale di stato civile, con cui si dà atto della propria permanenza in un certo luogo e dell'intenzione di abitarvi stabilmente; nel quadro normativo delineato (e così interpretato) si inserisce, coerentemente, l'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998, secondo cui: «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione [...]»; il permesso di soggiorno per richiesta di asilo - ma la stessa cosa può dirsi per gli altri permessi di soggiorno - non è mai stato «titolo» per l'iscrizione anagrafica; l'abrogazione dell'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015 ha come effetto solo quello di eliminare la modalità di iscrizione «semplificata» ivi prevista e di far riesperire le modalità ordinarie di iscrizione anagrafica (previste dal d.P.R. n. 223 del 1989); infine, la previsione secondo cui «[l']accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio [...]» non può supplire alla limitazione dei diritti individuali connessi alla residenza anagrafica.

2.2.2.- La descritta interpretazione non appare praticabile per le ragioni di seguito indicate, dovendosi invece ritenere, come sostenuto dai giudici rimettenti, che la disposizione censurata precluda l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo.

Innanzitutto, depone in tale senso quanto riportato nella relazione illustrativa del decreto-legge e, negli stessi termini, in quella illustrativa del disegno di legge di sua conversione. In questi documenti si legge, tra l'altro, che il «permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione anagrafica dei residenti» e che «[l']esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di



definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente». In questo modo, del resto, la disposizione è stata letta anche dai vari soggetti auditi nel corso del procedimento di conversione in legge del decreto, come risulta dalle loro relazioni. In particolare, va segnalato quanto affermato dal direttore dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), secondo cui «[i]l cambiamento normativo comporterà comunque un'interruzione nella serie storica della popolazione residente, portando in alcuni casi, specie a livello locale, variazioni non trascurabili del totale della popolazione residente», e dal Ministro dell'interno, che, a fronte della «difficoltà per le amministrazioni comunali di far fronte agli adempimenti in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo residenti sui loro territori», ha individuato nella «precarietà della loro permanenza sul territorio» la ragione dell'esclusione dell'iscrizione anagrafica.

Coerenti con queste premesse appaiono alcune circolari diramate dal Ministero dell'interno dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, tra le quali quella del 18 ottobre 2018, recante «D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (*G.U.* n. 231 del 4/10/2018). Art. 13 (Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica)», in cui si legge: «[p]ertanto, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1, del citato d.lgs. n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica», e quella del 18 dicembre 2018 (Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132), nella quale si legge: «[d]i conseguenza, ai richiedenti asilo - che, peraltro, non saranno più iscritti all'anagrafe dei residenti (articolo 13) - vengono dedicate le strutture di prima accoglienza (CARA e CAS), all'interno delle quali permangono, come nel passato, fino alla definizione del loro status».

È inoltre significativo il dato letterale delle disposizioni introdotte con l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, che puntano a sostituire il riferimento al luogo di residenza con quello al luogo di domicilio e di conseguenza abrogano non solo la disposizione che regola la speciale modalità di iscrizione anagrafica, ma la stessa previsione dell'iscrizione anagrafica (art. 5-bis, comma 1, del d.lgs. n. 142 del 2015); modifica, quest'ultima in particolare, che sarebbe priva di senso se la disposizione censurata intendesse solo abrogare la modalità semplificata di iscrizione anagrafica, facendo «riespandere» la modalità ordinaria.

Anche la lettura sistematica della disposizione censurata conferma questa interpretazione. In particolare, il riferimento, in essa contenuto, all'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 (che, come detto, prevede l'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante «alle medesime condizioni dei cittadini italiani») deve ritenersi operato al fine di dare atto della deroga così introdotta alla previsione della disposizione richiamata. Inoltre, avere previsto che «[i]l permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento [...]» (art. 13, comma 1, lettera a, numero 1) si spiega solo considerando che i richiedenti asilo non possono ottenere la carta d'identità che presuppone la residenza anagrafica. Analogamente, le disposizioni di cui all'art. 13, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), del d.l. n. 113 del 2018, sostituendo il «luogo di residenza» con quello di domicilio come luogo di erogazione dei servizi, confermano l'intento del legislatore di escludere i richiedenti asilo dal riconoscimento giuridico della dimora abituale operato per il tramite dell'iscrizione anagrafica.

In definitiva, l'opzione interpretativa seguita dai Tribunali rimettenti appare confermata dalle considerazioni appena esposte. Si può quindi procedere all'esame delle singole censure prospettate.

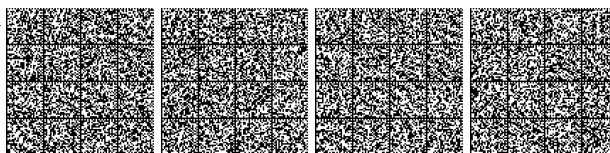
3.- Per ragioni di ordine logico, va considerata per prima la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto attiene ai presupposti del corretto esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 288 e n. 247 del 2019, n. 189 del 2018 e n. 169 del 2017).

Nel proprio atto di intervento, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità della questione, «in quanto già decisa dalla Corte nel senso dell'infondatezza» con la sentenza n. 194 del 2019.

Tale eccezione non è fondata, per due ragioni: in primo luogo, la sentenza n. 194 del 2019 ha, sì, deciso varie questioni proposte in via principale contro il d.l. n. 113 del 2018, ma non è entrata nel merito, dichiarando l'inammissibilità di tutte le questioni; in secondo luogo, è pacifico che una precedente dichiarazione di infondatezza non è causa di inammissibilità della questione riproposta ma può, eventualmente, condurre a una dichiarazione di manifesta infondatezza (*ex multis*, sentenze n. 44 del 2020 e n. 99 del 2017).

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

Secondo questa Corte, «il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione» (sentenza n. 97 del 2019; in senso simile, sentenze n. 288 e n. 33 del 2019 e n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018): ciò al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale della Corte.



In particolare, nei casi in cui questa Corte è stata chiamata a valutare la conformità di una delle norme del decreto-legge (come nel caso di specie) all'art. 77, secondo comma, Cost., essa ha svolto il proprio giudizio in base a diversi criteri, quali: *a*) coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (ad esempio, sentenze n. 288 e n. 33 del 2019, n. 137 del 2018); *b*) omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al resto del decreto-legge (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 97 del 2019 e n. 137 del 2018); *c*) utilizzo dei lavori preparatori (ad esempio, sentenze n. 288 del 2019, n. 99 e n. 5 del 2018); *d*) carattere ordinamentale o di riforma della norma (ad esempio, sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018 e n. 220 del 2013).

Il d.l. n. 113 del 2018, intitolato «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», si articola in quattro titoli: il primo (nel quale è inserito l'art. 13) contiene «Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione» ed è articolato a sua volta in quattro Capi, il secondo dei quali comprende le «Disposizioni in materia di protezione internazionale», fra le quali l'art. 13. Tale Capo, fra l'altro, modifica la disciplina relativa al diniego, alla revoca e alla cessazione della protezione internazionale, regola i casi di reiterazione della domanda di protezione internazionale, novella le disposizioni relative all'accoglienza dei richiedenti asilo.

La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione (A.S. n. 840, comunicato alla Presidenza del Senato il 4 ottobre 2018) fa riferimento all'urgenza di intervenire «nell'ambito di una complessa azione riorganizzativa, concernente il sistema di riconoscimento della protezione internazionale e le forme di tutela complementare, finalizzata in ultima istanza a una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio nonché ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale». Con specifico riferimento all'art. 13, nella stessa relazione si legge che «[l']esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente».

Rinviando al punto successivo ogni valutazione sul contenuto della norma censurata, si deve ritenere che con riferimento ad essa non sia riscontrabile un'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. L'art. 13 si inserisce in modo omogeneo nel capo contenente le norme in materia di protezione internazionale, riguardando un aspetto dello status dei richiedenti asilo: questa Corte, nella sentenza n. 194 del 2019, ha già ricondotto la norma sul divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alle materie del «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea», oltre che delle «anagrafi» (art. 117, secondo comma, lettere a e i, Cost.). Non a caso, nel suo parere del 14 novembre 2018 il Comitato per la legislazione, pur esprimendo dubbi sull'omogeneità di alcune delle norme inserite nel d.l. n. 113 del 2018, non formulava rilievi sull'art. 13.

Né si può affermare che il Governo abbia deciso di modificare con decreto-legge il sistema di riconoscimento della protezione internazionale, al fine di una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio, nonostante un'evidente assenza di necessità e urgenza: di fronte al massiccio afflusso dei richiedenti asilo e ai complessi problemi inerenti alla sua gestione, non si può considerare manifestamente arbitraria la valutazione del Governo sull'esistenza dei presupposti del decreto-legge. Se è vero che l'art. 13 e le norme collegate non affrontano una nuova emergenza, è anche vero che la persistenza di un problema può concretare le ragioni di urgenza e che, «ricorrendone i presupposti, il programma di Governo ben può essere attuato anche mediante la decretazione d'urgenza» (sentenza n. 288 del 2019).

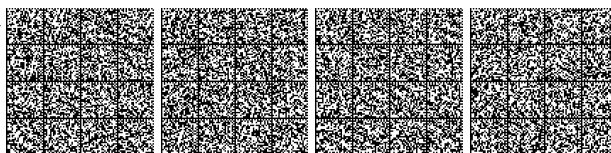
Per il tipo di sindacato che questa Corte svolge sul rispetto dell'art. 77, secondo comma, Cost., la norma censurata supera dunque indenne il vaglio di costituzionalità, sotto questo profilo.

4.- Passando agli altri parametri costituzionali asseritamente violati, i giudici a quibus ritengono innanzitutto che la norma censurata si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto molteplici profili, sostanzialmente perché introdurrebbe una deroga, priva dei «requisiti di razionalità e ragionevolezza», alla disciplina più volte richiamata dell'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate da tutti i rimettenti in riferimento all'art. 3 Cost. sono fondate.

4.1.- Sono innanzitutto meritevoli di accoglimento le censure prospettate per l'irrazionalità intrinseca della disposizione censurata, in ragione della sua incoerenza rispetto alle finalità perseguite dal d.l. n. 113 del 2018.

Come si è visto dalla ricostruzione della *ratio* della norma in esame, il legislatore avrebbe inteso liberare le amministrazioni comunali, sul cui territorio sono situati i centri di accoglienza degli stranieri richiedenti asilo, dall'onere di far fronte agli adempimenti in materia di iscrizione anagrafica degli stessi. Da questo punto di vista, la precarietà della loro permanenza sul territorio è stata ritenuta argomento idoneo a giustificare l'esclusione dell'iscrizione anagrafica.



Così provvedendo, tuttavia, il legislatore contraddice la *ratio* complessiva del decreto-legge al cui interno si colloca la disposizione denunciata. Infatti, a dispetto del dichiarato obiettivo dell'intervento normativo di aumentare il livello di sicurezza pubblica, la norma in esame, impedendo l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano. E ciò senza che questa esclusione possa ragionevolmente giustificarsi alla luce degli obblighi di registrazione della popolazione residente.

Pur non potendosi negare che sui comuni interessati gravi un onere ulteriore (rispetto a quello gravante sugli altri comuni) connesso al disbrigo delle pratiche relative alla registrazione anagrafica dei richiedenti asilo, questa considerazione non può giustificare la "sottrazione" di una categoria di soggetti alla "presa d'atto" formale della presenza (qualificata in termini di dimora abituale) di una persona; "presa d'atto" nella quale si sostanzia l'iscrizione anagrafica. In tal senso, non si può sottacere che i moderni sistemi di anagrafe trovano fondamento proprio in un'esigenza di registrazione amministrativa della popolazione residente. Tale registrazione della situazione effettiva dei residenti nel territorio comunale costituisce il presupposto necessario per l'adeguato esercizio di tutte le funzioni affidate alla pubblica amministrazione, da quelle di sicurezza e ordine pubblico, appunto, a quelle sanitarie, da quelle di regolazione e controllo degli insediamenti abitativi all'erogazione di servizi pubblici, e via dicendo.

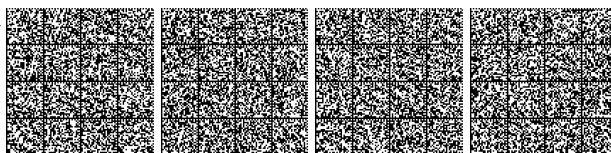
Escludendo dalla registrazione anagrafica persone che invece risiedono sul territorio comunale, la norma censurata accresce, anziché ridurre, i problemi connessi al monitoraggio degli stranieri che soggiornano regolarmente nel territorio statale anche per lungo tempo, in attesa della decisione sulla loro richiesta di asilo, finendo per questo verso col rendere problematica, anziché semplificare, la loro stessa individuazione a tutti i fini, compresi quelli che attengono alle vicende connesse alla procedura di asilo. Si deve considerare inoltre che il diniego di iscrizione anagrafica sottrae i richiedenti asilo alla diretta conoscibilità da parte dei comuni - con conseguenze tanto più gravi a seguito dell'informaticizzazione di dati e procedure - della loro permanenza sul territorio, stante l'obbligo di comunicare il proprio domicilio solo alla questura competente (art. 5, comma 1, d.lgs. n. 142 del 2015).

Né può essere fatto valere in senso contrario - come fa l'Avvocatura dello Stato e, ancora prima, il Governo in occasione della conversione in legge del decreto - l'argomento della precarietà della permanenza legale sul territorio dei richiedenti asilo, in particolare ove si riferisca tale condizione alla durata della residenza protratta, ossia all'unico aspetto per cui essa rileva a fini della registrazione anagrafica. All'argomento è agevole replicare, infatti, che il permesso di soggiorno di cui si discute ha durata di sei mesi ed è rinnovabile «fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui il suo destinatario è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale» (art. 4 del d.lgs. n. 142 del 2015), e che, nella stragrande maggioranza dei casi, il periodo complessivo di permanenza dei richiedenti asilo nel nostro Paese risulta essere di almeno un anno e mezzo (come messo in evidenza da tutti i soggetti intervenuti o costituiti nel presente giudizio), soprattutto a causa dei tempi di decisione sulle domande.

La descritta durata, legale e fattuale, del soggiorno dello straniero richiedente asilo rappresenta, già da sola, un dato espressivo di una permanenza protratta per un arco temporale rilevante e appare inoltre particolarmente significativa alla luce di quanto previsto dall'art. 9 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), che fissa in tre mesi il limite di permanenza del cittadino europeo nello Stato membro diverso da quello di appartenenza, limite oltre il quale sorge l'obbligo dell'iscrizione anagrafica. La citata disposizione stabilisce in particolare che «[a]l cittadino dell'Unione che intende soggiornare in Italia, ai sensi dell'articolo 7 per un periodo superiore a tre mesi, si applica la legge 24 dicembre 1954, n. 1228, ed il nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223» (comma 1), e che, «[f]ermo quanto previsto dal comma 1, l'iscrizione è comunque richiesta trascorsi tre mesi dall'ingresso ed è rilasciata immediatamente una attestazione contenente l'indicazione del nome e della dimora del richiedente, nonché la data della richiesta» (comma 2).

Del resto, è lo stesso art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998, che costituisce la previsione generale in materia, a individuare nella permanenza protratta per tre mesi presso un centro di accoglienza il periodo di tempo necessario per considerare abituale la dimora dello straniero, presupposto, questo, per ottenere il riconoscimento giuridico della residenza.

Da ultimo, non è inutile osservare che la necessità di un controllo e di un monitoraggio della residenza sul territorio degli stranieri richiedenti asilo rileva, e presenta anzi particolare importanza, anche a fini sanitari, poiché è sulla base dell'anagrafe dei residenti che il comune può avere contezza delle effettive presenze sul suo territorio ed essere in condizione di esercitare in maniera adeguata le funzioni attribuite al sindaco dall'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), soprattutto in caso di emergenze sanitarie circoscritte al territorio comunale.



Da tutti i punti di vista considerati, dunque, la norma censurata contraddice le finalità del d.l. n. 113 del 2018, e in particolare incide negativamente sulla funzionalità delle pubbliche amministrazioni cui è affidata la cura degli interessi oggetto dell'intervento normativo, perché impedisce di basare la loro azione su una rappresentazione veritiera nei registri anagrafici della situazione effettiva della popolazione residente nel loro territorio.

4.2.- Ugualmente meritevoli di accoglimento sono le censure prospettate per l'irragionevole disparità di trattamento che la norma censurata determina tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani.

Questa Corte ha, già da tempo, superato l'apparente ostacolo frapposto dal dato letterale dell'art. 3 Cost. (che fa riferimento ai «cittadini»), sottolineando che, «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare [i] diritti fondamentali» (sentenza n. 120 del 1967), e ha chiarito inoltre che al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non «in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (sentenza n. 432 del 2005).

Nelle singole situazioni concrete, la posizione dello straniero può certo risultare diversa rispetto a quella del cittadino (sempre sentenza n. 120 del 1967) e quindi non si può per ciò solo escludere la ragionevolezza della disposizione che ne prevede un trattamento diversificato. Infatti, «la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento» (sentenza n. 104 del 1969, richiamata dalle pronunce successive, sentenze n. 144 del 1970, n. 177 e n. 244 del 1974, n. 62 del 1994, n. 245 del 2011, e ordinanze n. 503 del 1987, n. 490 del 1988).

Sulla base di questi argomenti si può così affermare che la particolarità delle «situazioni concrete» può giustificare un diverso trattamento tra differenti categorie di stranieri legalmente soggiornanti, in ragione del motivo e della durata del loro soggiorno, come è, per esempio, nel caso della normativa che limita ai cosiddetti soggiornanti di lungo periodo il riconoscimento di determinati diritti, e come, in principio, potrebbe essere per i richiedenti asilo, in ragione del fatto che la loro permanenza - pur, come visto, di durata non breve e non di rado anche alquanto lunga - è comunque destinata a mutare di titolo nel caso di concessione della protezione internazionale o, diversamente, a cessare.

Negando l'iscrizione anagrafica a coloro che hanno la dimora abituale nel territorio italiano, tuttavia, la norma censurata riserva un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo a una particolare categoria di stranieri in assenza di una ragionevole giustificazione: se infatti la registrazione anagrafica è semplicemente la conseguenza del fatto oggettivo della legittima dimora abituale in un determinato luogo, la circostanza che si tratti di un cittadino o di uno straniero, o di uno straniero richiedente asilo, comunque regolarmente insediato, non può presentare alcun rilievo ai suoi fini.

Come già ricordato, la regola generale in tema di iscrizioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante è contenuta nell'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 («Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione»), al quale la norma censurata deroga senza alcun ragionevole motivo. Questa Corte ha già chiarito che qualsiasi scelta legislativa che si discosti dalle norme generali del d.lgs. n. 286 del 1998 «dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale “causa giustificatrice”, idonea a “spiegare”, sul piano costituzionale, le “ragioni” poste a base della deroga» (sentenza n. 432 del 2005): il che non si può dire della norma censurata. Infatti, la temporaneità del soggiorno dei richiedenti asilo non può giustificare il diniego di iscrizione anagrafica, sia per le ragioni esposte nel punto precedente, sia perché, se la stessa temporaneità fosse incompatibile con l'iscrizione anagrafica, allora bisognerebbe escludere dalla registrazione molti altri stranieri regolari, titolari di permessi di durata limitata, che potrebbero non essere rinnovati (quali, ad esempio, quelli previsti all'art. 5, comma 3-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998).

Considerazioni analoghe possono essere svolte anche con riferimento alla deroga irragionevolmente operata dalla norma censurata rispetto a quanto previsto in via generale dall'art. 2, comma 2, dello stesso decreto legislativo, in base al quale «[lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano [...]]. Essa priva, infatti, i richiedenti asilo del diritto a iscriversi all'anagrafe dei residenti, senza una causa giustificatrice idonea.

Per la portata e per le conseguenze anche in termini di stigma sociale dell'esclusione operata con la norma oggetto del presente giudizio, di cui è non solo simbolica espressione l'impossibilità di ottenere la carta d'identità, la prospettata lesione dell'art. 3, primo comma, Cost. assume in questo contesto - al di là della stessa violazione del principio di eguaglianza - la specifica valenza di lesione della connessa «pari dignità sociale».



Pur potendo il legislatore valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri (sentenza n. 104 del 1969), esso non può porre gli stranieri (o, come nel caso di specie, una certa categoria di stranieri) in una condizione di “minorazione” sociale senza idonea giustificazione, e ciò per la decisiva ragione che lo status di straniero non può essere di per sé considerato «come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi» (in questi termini sentenza n. 249 del 2010; analogamente, tra le tante, sentenze n. 166 del 2018, n. 230, n. 119 e n. 22 del 2015, n. 309, n. 202, n. 172, n. 40 e n. 2 del 2013, n. 172 del 2012, n. 245 e n. 61 del 2011, n. 187 del 2010, n. 306 e n. 148 del 2008, n. 324 del 2006, n. 432 del 2005, n. 252 e n. 105 del 2001, n. 203 del 1997, n. 62 del 1994, n. 54 del 1979, n. 244 e n. 177 del 1974, n. 144 del 1970, n. 104 del 1969, n. 120 del 1967).

La norma censurata, privando i richiedenti asilo del riconoscimento giuridico della loro condizione di residenti, incide quindi irragionevolmente sulla «pari dignità sociale», riconosciuta dall’art. 3 Cost. alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo status e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano.

Da questo punto di vista, in concreto, il diniego di iscrizione anagrafica presenta effetti pregiudizievoli per i richiedenti asilo quanto all’accesso ai servizi anche ad essi garantiti. Senza entrare nel merito della dibattuta questione relativa alla possibilità o meno di ottenere, per ciascun servizio, l’erogazione da parte delle amministrazioni competenti in assenza della residenza anagrafica - questione che non viene in rilievo in questa sede - non si può negare che la previsione della fornitura dei servizi nel luogo di domicilio, anziché in quello di residenza (art. 13, comma 1, lettera b, numero 1, del d.l. n. 113 del 2018), rende, quantomeno, ingiustificatamente più difficile l’accesso ai servizi stessi, non fosse altro che per gli ostacoli di ordine pratico e burocratico connessi alle modalità di richiesta dell’erogazione - che fanno quasi sempre riferimento alla residenza e alla sua certificazione a mezzo dell’anagrafe - e per la stessa difficoltà di individuare il luogo di domicilio, a fronte della certezza offerta invece dal dato formale della residenza anagrafica.

Si deve pertanto concludere che, anche sotto questo profilo, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all’art. 3 Cost. è fondata.

5.- Dall’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015, come introdotto dall’art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, deriva l’illegittimità costituzionale dell’intero art. 13 citato. Come messo in evidenza nel punto 2.2.2, il complesso delle disposizioni contenute nello stesso art. 13 costituisce infatti un insieme organico, espressivo di una logica unitaria, che trova il suo fulcro nel divieto di iscrizione anagrafica.

Visto l’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va perciò dichiarata in via consequenziale l’illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni dell’art. 13 del d.l. n. 113 del 2018.

6.- Sono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale prospettate dai Tribunali rimettenti.

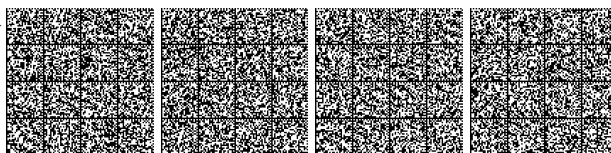
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), come introdotto dall’art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l’illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni dell’art. 13 del d.l. n. 113 del 2018;



3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015, sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200186

N. 187

Sentenza 22 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque e acquedotti - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Organizzazione e tariffe del servizio idrico integrato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente - Non fondatezza delle questioni.

Consorzi - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Piano di riordino fondiario - Devoluzione ai consorzi di miglioramento fondiario, qualora nell'area interessata dal piano risultino beni intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 5, art. 5, commi 2, 4, 5, 6 e 9, sostitutivo dell'art. 5 della legge della Regione Valle d'Aosta 8 settembre 1999, n. 27, art. 12.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e), l) e s); statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2.

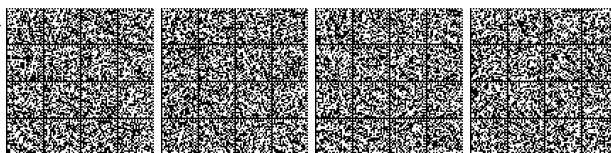
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 12 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 1919, n. 5 (Disposizioni collegate al primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 giugno-2 luglio 2019, depositato in cancelleria il 2 luglio 2019, iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nella udienza pubblica del 22 luglio 2020 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 22 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato - in riferimento ai parametri e per i motivi di cui direttamente si dirà nel Considerato in diritto (confluenti in una complessiva censura riferita rispettivamente alla mancata conformazione alle "direttrici" della metodologia statale delle tariffe del servizio idrico integrata e alle modalità di riordino fondiario) - ha impugnato l'art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 9, e l'art. 12 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 1919, n. 5 (Disposizioni collegate al primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni).

2.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste si è costituita per contestare partitamente ogni censura rivolta ai riferiti commi dell'art. 5 e per eccepire l'inammissibilità per genericità, prima ancora della non fondatezza, della questione relativa all'art. 12 della predetta legge reg. n. 5 del 1919, sulla base delle argomentazioni (facenti perno sulla attinenza della disciplina censurata al perimetro delle competenze statutarie di essa Regione), delle quali anche, direttamente di seguito, più specificamente si dirà.

3.- La resistente ha anche depositato memoria, nella quale tra l'altro sostiene che la tesi del Presidente del Consiglio dei ministri giungerebbe «a svuotare di autentico contenuto precettivo la speciale autonomia della Regione nell'organizzazione e gestione del servizio idrico integrato», in contrasto con quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale e anche con la clausola di salvaguardia di cui all'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214).

Considerato in diritto

1.- Vengono all'esame di questa Corte l'art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 9, e l'art. 12 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 1919, n. 5 (Disposizioni collegate al primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), oggetto della impugnazione avverso gli stessi proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, per prospettato contrasto con plurimi parametri statutari, costituzionali e con norme interposte.

2.- L'art. 5 della legge regionale impugnata sostituisce il corrispondente art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato) e, sotto la rubrica «Tariffa del servizio idrico integrato», nei commi specificamente attinti da censura, così testualmente dispone:

«2. La Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti e d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto, alla fognatura e alla depurazione delle acque reflue, tenuto conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, nonché della copertura dei costi



diretti d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia. 3. [...] 4. A decorrere dall'anno 2019, sono istituite: *a)* la componente tariffaria aggiuntiva per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione; *b)* la componente tariffaria perequativa per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. 5. Le componenti di cui al comma 4 sono espresse in centesimi di euro e si calcolano sulla quota fissa dei singoli servizi di acquedotto, fognatura e depurazione a carico di ciascun utente del servizio idrico integrato. Entro il 30 settembre di ogni anno, la Giunta regionale determina, con propria deliberazione, l'ammontare delle componenti tariffarie aggiuntiva e perequativa. In caso di mancata determinazione, si applica l'ammontare definito nell'anno precedente. Tali componenti non sono dovute con riferimento alle tariffe del servizio idrico integrato afferenti all'anno 2018. 6. Presso il BIM sono istituiti: *a)* il fondo per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, alimentato con gli introiti della componente tariffaria aggiuntiva di cui al comma 4, lettera *a)*, versati dai soggetti gestori entro il 30 giugno di ogni anno, riferita alla tariffa dell'anno precedente, e destinato a finanziare investimenti nel settore idrico integrato volti a migliorare la qualità dei servizi resi; *b)* il fondo perequativo per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, alimentato con gli introiti della componente tariffaria perequativa di cui al comma 4, lettera *b)*, versati dai soggetti gestori entro il 30 giugno di ogni anno, riferita alla tariffa dell'anno precedente, e destinato a finanziare un meccanismo perequativo a livello regionale per l'erogazione agli utenti del bonus sociale idrico. 7. Con deliberazione della Giunta regionale sono definite le modalità amministrative e contabili per la gestione dei fondi, nonché per l'erogazione dei finanziamenti a favore dei subATO e dei bonus a favore degli utenti aventi diritto. 8. [...] 9. Le integrazioni al metodo tariffario regionale del servizio idrico integrato, anche ai fini dell'adeguamento ad eventuali componenti tariffarie obbligatorie definite dalla normativa statale vigente, sono disposte con deliberazione della Giunta regionale».

2.1.- Secondo il ricorrente, il riferito art. 5, con l'introdurre le disposizioni specificamente impugnate, si sarebbe posto in contrasto con i «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», con il «rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali» e con le «norme fondamentali delle riforme economiche sociali», di cui all'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e avrebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettere *e)*, ed *s)*, della Costituzione in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, nonché la normativa interposta di cui agli artt. 154, 155 e 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e 10, comma 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106.

2.1.1.- A ledere i suddetti parametri sarebbero, appunto:

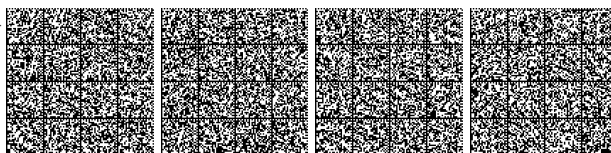
a) il comma 2, nella parte in cui demanda alla Giunta regionale la determinazione dei modelli tariffari del ciclo idrico, senza far cenno all'obbligo di conformarsi alle «direttrici» della metodologia tariffaria statale, di cui all'art. 4 della delibera dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) del 28 dicembre 2015, n. 664 (Approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI-2);

b) il comma 4, nella parte in cui prevede l'istituzione di due distinte componenti tariffarie (una di carattere aggiuntivo e l'altra di carattere perequativo), per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, in contrasto con la metodologia tariffaria statale «da applicare sull'intero territorio nazionale», ai sensi dell'art. 4 della citata delibera;

c) i commi 5, 6 e 7, recanti previsioni di dettaglio, nella parte in cui non ne preciserebbero il carattere aggiuntivo rispetto ai meccanismi - operanti sull'intero territorio nazionale - basati sull'istituzione delle componenti tariffarie perequative U12 e U13, volte rispettivamente alla promozione della qualità tecnica «da applicarsi a tutte le utenze del servizio idrico integrato come maggiorazione ai corrispettivi di acquedotto di fognatura e di depurazione, ed alla perequazione dei costi relativi all'erogazione del bonus sociale idrico da applicarsi a tutte le utenze del servizio idrico integrato ubicate sul territorio nazionale, diverse da quelle dirette in condizione di disagio economico sociale, come maggiorazione al corrispettivo di acquedotto»;

d) il comma 9, nella parte in cui attribuisce alla Giunta regionale il compito di disporre con propria deliberazione «le integrazioni al metodo tariffario regionale del servizio idrico integrato, anche ai fini dell'adeguamento ad eventuali componenti tariffarie obbligatorie definite dalla normativa statale vigente», senza far cenno alcuno all'obbligo espresso di conformarsi alle «direttrici» della metodologia tariffaria statale.

2.2.- Nell'eccepire l'infondatezza delle censure formulate dal ricorrente, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste richiama, in premessa, l'«ampio ventaglio di potestà legislative variamente riconducibili al settore del servizio idrico integrato», conferitole dagli artt. 2, primo comma (lettere *f*, *g*, *i*, *m*), e 3, primo comma (lettere *l*, *o*), del proprio Statuto speciale e dall'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche).



Sostiene, quindi, che:

a) la formula del comma 2 dell'art. 5 della legge reg. n. 5 del 2019 sia «del tutto sovrapponibile» a quella del comma 2 dell'art. 5 della legge reg. n. 27 del 1999, come già modificato dall'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 30 giugno 2014, n. 5, recante «Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normative urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e alla legge regionale 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato). Proroga straordinaria dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli abilitativi edilizi»: norma, quest'ultima, che ha già superato il vaglio di legittimità. Con sentenza n. 142 del 2015 - sottolinea la resistente - questa Corte ha ritenuto, infatti, che il potere di approntare i modelli tariffari del ciclo idrico attribuito alla Giunta regionale dall'art. 5 della citata legge reg. n. 5 del 2014 costituisca immediata e diretta estrinsecazione dell'autonomia legislativa garantita alla Regione nella disciplina del servizio idrico integrato, fermo restando l'obbligo di allinearsi alle «direttrici» della metodologia tariffaria statale, logicamente implicato dall'inciso «nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia», testualmente riprodotto anche in chiusura della disposizione ora in esame;

b) le componenti tariffarie, «aggiuntiva e perequativa», istituite dal comma 4 del medesimo art. 5, si inscrivano tra le voci di costo suscettibili di concorrere, nel quadro delle «direttrici» statali, all'articolazione del modello tariffario, configurandosi come «eventuale anticipazione per il finanziamento dei nuovi investimenti», ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), della deliberazione dell'AEEGSI del 28 dicembre 2015;

c) la regolamentazione delle suddette componenti tariffarie, di cui ai successivi commi 5, 6 e 7 della norma in esame, si collochi anch'essa nell'alveo della speciale autonomia facente capo ad essa Regione in tema di servizio idrico integrato;

d) l'intervento della Giunta regionale, previsto dal comma 9 dello stesso impugnato art. 5, sia «concepito proprio allo scopo di assicurare la congruità della tariffa regionale con le «direttrici» della metodologia tariffaria statale».

2.3.- Le questioni relative all'art. 5 della legge regionale impugnata non sono fondate.

2.3.1.- Quanto al comma 2 del predetto articolo, è decisiva la considerazione della effettiva sua testuale corrispondenza, nella parte che qui rileva, al (sostituito) comma 2 dell'art. 5 della legge reg. n. 27 del 1999 (cui risale l'attribuzione alla Regione della competenza regolatoria in materia tariffaria), come già modificato dall'art. 5 della legge reg. n. 5 del 2014 (che ha demandato alla Giunta regionale l'esercizio di tale competenza).

Detta ultima disposizione, come esattamente ricordato dalla resistente, ha già superato il controllo di legittimità costituzionale con la sentenza n. 142 del 2015.

In questa pronuncia è stata, infatti, riconosciuta alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste «una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva [...] dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, che ne costituiscono il corrispettivo». E ciò in base alla normativa statutaria e di sua attuazione, preesistente alla riforma del Titolo V della Costituzione e che, a seguito di quest'ultima, non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per cui la suddetta riforma non restringe la sfera di autonomia già spettante alle Regioni o Province ad autonomia speciale.

In ragione di tali premesse, nella succitata sentenza, questa Corte ha escluso che la disposizione, in quella sede denunciata, contrastasse con il parametro dell'art. 2, primo comma, dello statuto (rispetto al limite di esercizio delle competenze regionali, anche primarie, costituito dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica). Ed ha conclusivamente, quindi, affermato che la previsione, in quella norma contenuta, per cui la competenza regolatoria in materia tariffaria doveva essere esercitata dalla Giunta regionale «nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia», logicamente implicava che la suddetta Giunta dovesse anche «conformarsi alle direttrici della metodologia tariffaria statale», risultando così «salvaguardato l'interesse statale a una regolazione stabile e idonea a garantire gli investimenti necessari, un servizio efficiente di qualità, nonché la tutela degli utenti finali».

La disposizione ora in esame si sovrappone alla lettera, *in parte qua*, a quella recata dal comma 2 dell'art. 5 della legge reg. n. 5 del 2014, posto che la definizione dei modelli tariffari nuovamente demandata alla Giunta è identicamente subordinata al «rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia»: questi ultimi comprensivi, appunto, delle «direttrici» della metodologia tariffaria statale.

Dal che, dunque, l'infondatezza della questione (relativa al comma 2) sin qui esaminata.



2.3.2.- In relazione alla successiva disposizione di cui al comma 4 dell'impugnato art. 5, ciò che forma oggetto di contestazione è, come detto, la istituzione, ivi prevista, di due componenti tariffarie, che il ricorrente assume adottate dalla Regione in contrasto con la normativa statale.

2.3.2.1.- È opportuna, ai fini dell'esame di questa censura, una previa ricognizione della normativa statale di riferimento.

La succitata deliberazione dell'AEEGSI n. 664 del 2015:

all'art. 1, precisa, appunto, che nelle «Province autonome di Trento e Bolzano e nelle Regioni a statuto speciale che avessero eventualmente legiferato in materia di criteri per la determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato, trovano applicazione le “direttrici” della metodologia tariffaria statale, come individuate all'Articolo 4 del presente provvedimento»;

all'art. 2, detta le definizioni delle componenti di costo e le modalità di approvazione del metodo tariffario e, segnatamente, tra le componenti di costo annovera (2.1): «c) eventuale anticipazione per il finanziamento dei nuovi investimenti», altresì precisando che «2.2. La determinazione delle componenti di costo di cui al precedente comma 2.1 e l'aggiornamento delle tariffe applicate sono effettuati in conformità all'Allegato A alla presente deliberazione, di cui forma parte integrante e sostanziale»;

all'art. 4, stabilisce che «Le “direttrici” della metodologia tariffaria statale, da applicare sull'intero territorio nazionale, sono individuate, a tutela dell'utenza e dei livelli minimi di qualità del servizio, nelle disposizioni del presente provvedimento che afferiscono: a) alle componenti di costo ammissibili al riconoscimento tariffario come descritte al precedente Articolo 2, nonché alla struttura del vincolo ai ricavi del gestore (VRG) di cui all'Articolo 8 dell'Allegato A»;

all'art. 20 dell'Allegato A, reca la disciplina del «Fondo nuovi investimenti», stabilendo che è «fatto obbligo al gestore del SII di destinare esclusivamente alla realizzazione dei nuovi investimenti individuati come prioritari nel territorio servito, o al finanziamento di agevolazioni tariffarie a carattere sociale, una quota del vincolo riconosciuto ai ricavi destinata al Fondo nuovi investimenti (FoNIa)»;

all'art. 33 del medesimo Allegato (come modificato dalla deliberazione del 27 dicembre 2017, 918/2017/R/IDR), disciplina la «Istituzione del Conto per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione e disposizioni alla Cassa per i servizi energetici e ambientali (Csea)», prevedendo al comma 1, che «[a] decorrere dall'1 gennaio 2016 è istituita la componente tariffaria UI2 per la promozione della qualità contrattuale dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, espressa in centesimi di euro per metro cubo ed applicata a tutte le utenze del servizio idrico integrato come maggiorazione ai corrispettivi di acquedotto, di fognatura e di depurazione», e, al comma 1-bis che «[d]all'1 gennaio 2018, la componente tariffaria UI2 di cui al comma 33.1, prevalentemente destinata alla promozione della qualità tecnica, è pari a 0,9 centesimi di euro/metro cubo»;

in attuazione del d.P.C.m. 13 ottobre 2016 (Tariffa sociale del servizio idrico integrato), l'Allegato A alla deliberazione dell'AEEGSI del 21 dicembre 2017, 897/2017/R/IDR (Testo integrato delle modalità applicative del bonus sociale idrico per la fornitura di acqua agli utenti domestici economicamente disagiati) - poi modificato e integrato con deliberazioni del 5 aprile 2018, 227/2018/R/IDR, del 7 maggio 2019, 165/2019/R/COM, e del 14 gennaio 2020, 3/2020/R/IDR - ha, quindi, previsto, all'art. 9, la «Istituzione del Conto per la perequazione dei costi relativi all'erogazione del bonus sociale idrico», in particolare disponendo che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2018 è istituita la componente tariffaria UI3 per la perequazione dei costi relativi all'erogazione del bonus sociale idrico di cui al precedente Articolo 6, espressa in centesimi di euro per metro cubo ed applicata a tutte le utenze del servizio idrico integrato ubicate sul territorio nazionale, diverse da quelle dirette che versino nelle condizioni di cui all'Articolo 2, comma 2.1, lett. a) e b), come maggiorazione ai corrispettivi di acquedotto, di fognatura e di depurazione».

Dunque, le “direttrici” statali:

a) sono indirizzate alla «tutela dell'utenza e dei livelli minimi di qualità del servizio»;

b) tra le componenti di costo includono la «eventuale anticipazione per il finanziamento dei nuovi investimenti»;

c) a tal fine preordinano una quota di un apposito fondo finalizzato, appunto, a «nuovi investimenti individuati come prioritari nel territorio servito» o al «finanziamento di agevolazioni tariffarie a carattere sociale»;

d) al primo caso raccordano la componente tariffaria UI2, che riguarda «la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione» e, dal 1° gennaio 2018, «prevalentemente (la) promozione della qualità tecnica»;

e) al secondo caso raccordano, dal 1° gennaio 2018, la componente tariffaria UI3 «per la perequazione dei costi relativi all'erogazione del bonus sociale idrico».



2.3.2.2.- Venendo, quindi, alla disposizione impugnata, la «componente tariffaria aggiuntiva», che questa prevede - «per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione», destinata ad alimentare il rispettivo fondo, per il finanziamento di «investimenti nel settore idrico integrato volti a migliorare la qualità dei servizi resi» -, esibisce una evidente corrispondenza alla componente tariffaria statale U12, concernente, appunto, «la promozione della qualità dei servizi».

A sua volta, la componente tariffaria regionale «perequativa», volta ad alimentare il fondo «per l'erogazione agli utenti del bonus sociale idrico», corrisponde alla componente tariffaria statale U13 «per la perequazione dei costi relativi all'erogazione del bonus sociale idrico».

2.3.2.3.- Le componenti tariffarie previste dalla norma regionale impugnata, al di là della loro denominazione, effettivamente sono, pertanto, rispondenti alle componenti statali U12 e U13, non essendo necessario - come dedotto dalla difesa regionale - che si debba replicare, da parte della Regione, «l'esatta corrispondenza "tassonomica" delle voci enucleate in sede regionale a quelle di provenienza statale».

Deve, dunque, escludersi che la resistente - nell'esercizio della competenza legislativa primaria, che in materia lo statuto le assegna e in cui è compresa l'individuazione dei «criteri» per la determinazione nelle componenti di costo delle tariffe del servizio idrico integrato - si sia, con la norma impugnata, posta in contrasto con le «direttrici» della normativa tariffaria statale.

2.3.3.- I successivi commi 5, 6 e 7 dell'impugnato art. 5 - che, come da prospettazione dello stesso ricorrente, recano disposizioni di dettaglio relative all'applicazione delle componenti tariffarie di cui al comma 4 - risultano di conseguenza anch'esse interne ad un perimetro di conformità alle «direttrici» della metodologia tariffaria statale.

2.3.4.- A sua volta, l'intervento della Giunta, volto ad integrare il metodo tariffario regionale del servizio idrico integrato, quale previsto dal comma 9, non può scindersi dalla sua dichiarata finalità di «adeguamento» alle componenti tariffarie della normativa statale.

2.3.5.- Da ciò, appunto, la non fondatezza di ogni censura rivolta all'art. 5 sin qui esaminato.

3.- L'impugnativa dello Stato è poi rivolta al successivo art. 12 della legge reg. n. 5 del 2019 che, sub lettera b) del suo comma 2, modifica l'art. 9 della legge reg. 18 luglio 2012, n. 20 (Disposizioni in materia di riordino fondiario), aggiungendovi il comma 2-bis che così testualmente dispone:

«Ai fini della redazione del piano di riordino fondiario, qualora nell'area interessata risultino beni intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi, il Consorzio convoca l'assemblea dei consorziati affinché i soggetti interessati possano dichiarare, alla presenza di un notaio, le ragioni per vantare l'eventuale titolarità dei predetti beni. L'assemblea si pronuncia su tali dichiarazioni, approvandole ai fini della predisposizione del piano di assegnazione dei terreni di cui al comma 2, lettera b), con la maggioranza di cui all'articolo 5, comma 3. A tali fini, il notaio verbalizza le generalità dei dichiaranti e, per ognuno di loro, le particelle catastali e le quote di proprietà di cui essi vantano la titolarità, dando atto, nello stesso verbale, che nessuno dei presenti abbia dichiarato di vantare, sui predetti beni, altri diritti di godimento. Resta ferma, in caso di esito negativo della procedura, la possibilità, per il Consorzio, di dare atto che i predetti beni sono ricompresi nel piano di riordino subordinatamente all'avvio, ove consentito dalla normativa vigente e previa dichiarazione di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del procedimento espropriativo di cui alla legge regionale 2 luglio 2004, n. 11 (Disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità in Valle d'Aosta. Modificazioni delle leggi regionali 11 novembre 1974, n. 44, e 6 aprile 1998, n. 11)».

3.1.- La suddetta disposizione regionale è denunciata dal ricorrente per contrasto «con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», e in particolare per l'inerenza a materie pertinenti all'«ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. di competenza esclusiva dello Stato.

3.2.- Di tale questione la Regione resistente ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità per genericità della motivazione, per poi comunque contestarne la fondatezza.

La procedura in questione - ascrivibile alla competenza legislativa primaria della Regione in tema di «piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» e di «usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali», radicata, rispettivamente, nelle lettere e) ed o) dell'art. 2, primo comma, dello statuto - risponderebbe alla finalità di consentire, in vista del riassetto catastale del territorio, la ricognizione delle pretese fondate sull'eventuale titolarità dei beni ivi elencati, la quale non potrebbe che essere affermata «sulla scorta della pertinente disciplina civilistica dettata a livello statale».

3.3.- L'eccezione preliminare di inammissibilità della questione relativa all'art. 12 della legge regionale impugnata è superabile.



Il ricorso, nella sua pur sintetica formulazione, consente, infatti, anche in relazione a detta ultima disposizione, di individuare, con sufficiente chiarezza, il parametro asseritamente violato (correlato alla competenza statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», non contemplata dallo statuto di autonomia della resistente), la normativa interposta e la *ratio* del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso, per interferenza della introdotta procedura regionale per la redazione del piano di riordino fondiario con la disciplina civilistica in materia di successione.

3.4.- Nel merito, la questione è fondata per violazione, appunto, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (assorbita restando ogni altra censura).

La disposizione impugnata prevede, infatti, come detto, che, in relazione a beni che risultino «intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi», l'assemblea dei consorziati accerti, alla presenza di un notaio, l'esistenza di eventuali diritti vantati da terzi sugli stessi. E con ciò innegabilmente essa incide su istituti propri del diritto civile.

Per di più - con lo stabilire che, ove non risultino soggetti che possano vantare diritti di proprietà sui beni suddetti, questi siano «ricompresi nel piano di riordino» - la norma censurata viola le disposizioni codicistiche a tenore delle quali, invece, «[i]n mancanza di altri successibili l'eredità è devoluta allo Stato» (art. 586 cod. civ.) e «[i] beni immobili che non sono di proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato» (art. 827 cod. civ.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dall'art. 12, comma 2, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 24 aprile 2019, n. 5 (Disposizioni collegate al primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), che ha aggiunto il comma 2-bis all'art. 9 della legge della regione autonoma Valle d'Aosta 18 luglio 2012, n. 20 (Disposizioni in materia di riordino fondiario);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 9, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2019, promosse - in riferimento agli artt. 2, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione, in relazione agli artt. 154, 155 e 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e 10, comma 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106 - dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 188

Sentenza 9 giugno - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Addetti al servizio pubblico di trasporto in regime di concessione - Sanzioni disciplinari - Istituto della retrocessione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei diritti inviolabili dell'uomo, del diritto al lavoro, del dovere di promuovere la formazione professionale dei lavoratori, nonché del diritto del lavoratore a una retribuzione adeguata - Inammissibilità delle questioni.

Lavoro e occupazione - Addetti al servizio pubblico di trasporto in regime di concessione - Sanzioni disciplinari - Istituto della retrocessione in sostituzione della destituzione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei diritti inviolabili dell'uomo, del diritto al lavoro, del dovere di promuovere la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori, nonché violazione del diritto del lavoratore a una retribuzione adeguata - Non fondatezza delle questioni.

- Regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, Allegato A, artt. 37, primo comma, numero 5), in relazione all'art. 44, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma, e 55, secondo comma.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 4, 35 e 36.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 37, primo comma, numero 5), 44 e 55, secondo comma, dell'Allegato A al regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148 (Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione), promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra M. P. e la A.T.B. Servizi spa, con ordinanza del 20 maggio 2019, iscritta al n. 187 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della A.T.B. Servizi spa;

udito il Giudice relatore Franco Modugno, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 20 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 maggio 2019, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 35 e 36 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 37, primo comma, numero 5), limitatamente alla «punizione» della «retrocessione», 44 e 55, secondo comma, limitatamente all'ipotesi della retrocessione, dell'Allegato A al regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148 (Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione).

1.1.- La Corte rimettente riferisce, in punto di fatto, che un dipendente della A.T.B. Servizi spa, concessionaria di servizio pubblico di trasporto, aveva chiesto al Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, di disporre la sua reintegrazione nel profilo professionale di addetto all'esercizio con parametro retributivo 193 e la cessazione di ogni effetto della proroga del termine previsto per gli aumenti contributivi contrattualmente previsti. Il tutto, a decorrere dal 23 luglio 2009, data nella quale l'azienda gli aveva inflitto la sanzione disciplinare della retrocessione di due gradi nella carriera, prevista dall'art. 37 dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, nonché quella correlata, di cui al successivo art. 44, ossia la proroga del termine normale per l'aumento della retribuzione, per la durata di sei mesi, «con riguardo a tutti gli aumenti retributivi spettanti dopo quello che sarà per primo ritardato a seguito dell'applicazione della retrocessione».

Il Tribunale adito - rilevato che l'attore aveva dedotto, come unico motivo a sostegno della domanda, l'illegittimità costituzionale delle citate disposizioni del r.d. n. 148 del 1931 in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost. - respingeva il ricorso, ritenendo la prospettata questione di costituzionalità manifestamente infondata.

Contro la decisione il dipendente proponeva appello, al quale resisteva la A.T.B. Servizi spa, spiegando a sua volta appello incidentale, con il quale chiedeva la riforma della sentenza impugnata nella parte in cui aveva respinto l'eccezione di inammissibilità, connessa al fatto che l'unica censura mossa dal lavoratore alle sanzioni irrogategli era la denuncia di incostituzionalità.

La Corte d'appello di Brescia, con sentenza del 27 giugno 2014, confermava la pronuncia di primo grado, respingendo tanto l'appello principale, quanto l'appello incidentale.

Il giudice d'appello rilevava che il lavoratore non aveva contestato la sussistenza dell'illecito disciplinare, commesso il 6 novembre 2008 nell'esercizio delle funzioni di controllore - illecito per il quale era stato sottoposto a procedimento penale, conclusosi con l'applicazione della pena di undici mesi di reclusione ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale - ma aveva chiesto la rimozione degli effetti delle sanzioni inflittele, sostenendone l'illegittimità in quanto adottate sulla base di norme incostituzionali. Di qui, dunque, l'ammissibilità della domanda, posto che l'accertamento dell'illegittimità costituzionale delle norme del r.d. n. 148 del 1931 non costituiva il *petitum*, ma solo lo strumento per conseguire il *petitum*, rappresentato dalla reintegrazione nel profilo professionale e dalla cessazione della proroga del termine per l'aumento stipendiale.

Quanto al merito del gravame, la Corte bresciana condivideva le argomentazioni del giudice di primo grado, riguardo alla specialità, sia pure residuale, del rapporto di lavoro degli addetti ai servizi pubblici di trasporto in regime di concessione, il quale - come affermato in più occasioni dalla Corte costituzionale - costituisce una forma intermedia tra l'impiego pubblico e quello privato: il che ne giustificava l'assoggettamento alla speciale disciplina dettata dal regio decreto in questione. La specialità del rapporto si connetteva all'interesse collettivo al buon funzionamento e all'efficienza del servizio pubblico di trasporto, avuto riguardo alle multiformi tipologie di gestione da parte di aziende autonome o di soggetti privati, dotati anche di poteri in ordine alla sicurezza e alla polizia dei trasporti.

Ciò rendeva non censurabile la scelta del legislatore di non intervenire, modificandola, sulla speciale regolamentazione delle sanzioni disciplinari per i dipendenti di tali aziende: regolamentazione che, in ragione dell'eterogeneità delle situazioni, non poteva essere utilmente comparata, al fine di dedurne una violazione del principio di eguaglianza, con quella prevista in rapporto ad altri lavoratori subordinati privati o ai lavoratori pubblici.

Manifestamente infondata doveva ritenersi, secondo la Corte d'appello, anche l'eccezione di incostituzionalità prospettata in riferimento all'art. 35, primo comma, Cost. Si trattava, infatti, di parametro non pertinente: tutelando il diritto alla formazione e all'elevazione professionale dei lavoratori, essa non poneva limiti al legislatore in materia di sanzioni disciplinari, particolarmente quanto alla possibilità di prevedere, in funzione punitiva, una retrocessione in carriera. La carriera non restava, ad ogni modo, bloccata, potendo sempre progredire; inoltre, ammesso pure che la sanzione comportasse una limitazione del diritto quesito alla qualifica, si trattava di una limitazione temporalmente limitata, posto che l'art. 44, ultimo comma, dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931 prevedeva, per gli agenti ritenuti meritevoli, la possibilità di ottenere la reintegrazione, trascorso almeno un anno dalla retrocessione, con conseguente restituzione della qualifica in precedenza rivestita, fermi restando gli effetti della sanzione accessoria della proroga.



Né assumeva rilievo che il giudizio sulla meritevolezza fosse affidato al datore di lavoro, dal momento che, nel caso di ingiustificata negazione della reintegrazione, il lavoratore poteva rivolgersi, comunque sia, al giudice per far valere le proprie ragioni.

La Corte d'appello rilevava, infine, come la retrocessione fosse, in ogni caso, meno afflittiva del licenziamento o, con riferimento agli autoferrotranvieri, della destituzione: sanzione la cui legittimità era fuori discussione.

1.2.- La sentenza era impugnata dal dipendente con ricorso per cassazione.

Secondo il ricorrente, a torto i giudici di merito avrebbero ritenuto manifestamente infondate le questioni di costituzionalità prospettate.

La tutela del lavoro, prevista dall'art. 35, primo comma, Cost., dovrebbe ritenersi, infatti, estesa anche alla professionalità maturata dal lavoratore, stante l'essenziale rilievo che la qualifica riveste nel rapporto di lavoro e la sua connessione con la personalità del prestatore. In quest'ottica, la qualifica potrebbe rimanere soggetta a variazioni in relazione alla modificazione della capacità lavorativa del prestatore, ma non per motivi puramente disciplinari.

La previsione, ad opera delle norme censurate, della possibilità che il datore di lavoro, con provvedimento disciplinare, privi il lavoratore della capacità lavorativa raggiunta, retrocedendolo a una qualifica inferiore, si porrebbe, d'altra parte, in contrasto con la disciplina stabilita dalla stessa legislazione ordinaria più recente in rapporto alla generalità dei lavoratori.

L'art. 2103 del codice civile - nel testo vigente alla data di applicazione della sanzione di cui discute nel giudizio *a quo* - affermava, infatti, il diritto del lavoratore a vedere sempre rispettate le mansioni e la qualifica per le quali è stato assunto, o successivamente acquisite, sottraendole, così, indirettamente alla sfera di efficacia dei provvedimenti disciplinari.

L'art. 7, comma quarto, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento) stabilisce, a sua volta, che, fermo restando quanto previsto dalla legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), non possono essere disposte sanzioni disciplinari che comportino mutamenti definitivi del rapporto di lavoro. Costituirebbe, pertanto, principio generale dell'ordinamento in materia di lavoro che l'unica modificazione definitiva consentita come sanzione disciplinare consista nel licenziamento, quando ne ricorrano gli estremi.

Le norme censurate violerebbero, di conseguenza - secondo il ricorrente - anche l'art. 3 Cost., prevedendo una disciplina differenziata e peggiorativa per i soli dipendenti delle aziende ferrotranviarie.

Tale disparità di trattamento non potrebbe essere giustificata - come sostenuto dai giudici di merito - con l'asserita specialità del rapporto di lavoro dei dipendenti delle aziende di trasporto pubblico in regime di concessione, non avendo alcun collegamento con le peculiarità di tale rapporto. Anche ad ammettere che si tratti di una forma di rapporto di lavoro intermedia tra l'impiego pubblico e quello privato, non vi sarebbe alcuna plausibile ragione per mantenere una sanzione disciplinare definitiva, quale la retrocessione, che non è prevista neppure per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

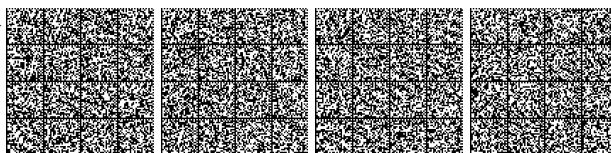
Nello stesso settore del trasporto pubblico e privato, la sanzione in parola costituirebbe, in effetti, un unicum, non essendo contemplata dai contratti di lavoro collettivi né in rapporto ai ferrovieri e agli autoferrotranvieri internavigatori delle autolinee private, né per i dipendenti delle Ferrovie dello Stato, né, ancora, per i dipendenti delle aziende di trasporto merci.

La sanzione contestata era stata tratta, in realtà, dall'armamentario sanzionatorio previsto per i militari: il che la renderebbe ormai priva di senso, non sussistendo più alcuna ragione di equiparazione tra gli appartenenti alle forze armate e i dipendenti del settore autoferrotranviario.

La Corte d'appello avrebbe, inoltre, completamente omissso di prendere in esame l'eccezione di illegittimità costituzionale formulata dal ricorrente in riferimento agli artt. 2 e 4 Cost.

Le disposizioni considerate si porrebbero, in effetti, in contrasto anche con l'art. 2 Cost. Il diritto al lavoro - e, di conseguenza, alla qualifica e alla mansione corrispondente - andrebbe, infatti, incluso tra i diritti inviolabili dell'uomo, essendo il lavoro non soltanto una fonte di sostentamento, ma anche una manifestazione della personalità del lavoratore. Il diritto in questione dovrebbe essere rispettato, pertanto, non solo dal legislatore, ma anche da qualsiasi ordinamento privato che intenda prevedere sanzioni a carico dei suoi aderenti.

Sarebbe pure vulnerato l'art. 4 Cost., che riprende e sviluppa l'affermazione dell'art. 1 Cost., riguardo al riconoscimento del lavoro come principio fondante della Repubblica. La norma costituzionale assegna, infatti, al lavoro il duplice ruolo di diritto e di dovere, esaltandone la funzione non solo come mezzo di produzione di ricchezza, ma anche come strumento di realizzazione dell'individuo e delle sue aspirazioni.



Con riguardo, infine, alla limitazione temporale della sanzione di cui si discute, cui aveva fatto riferimento la Corte d'appello, connessa al fatto che, a mente dell'art. 44, ultimo comma, dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, il prestatore può ottenere la restituzione nella qualifica rivestita prima della retrocessione, decorso un anno dal provvedimento, si trattava di mera eventualità rimessa a un giudizio discrezionale di meritevolezza da parte dell'azienda. In fatto, il ricorrente si era visto ripetutamente respingere le istanze di reintegrazione nella qualifica rivolte alla società resistente, ed era dubbio che potesse di ciò dolersi davanti al giudice, essendo la relativa scelta rimessa alle insindacabili determinazioni del datore di lavoro.

1.3.- Ad avviso della Corte rimettente, le doglianze del ricorrente nel giudizio principale, ora ricordate, risulterebbero «in larga parte giustificate» e rilevanti ai fini della definizione della controversia.

A quest'ultimo riguardo, il giudice *a quo* osserva come, nel caso di specie, debba ritenersi pacificamente operante la giurisdizione ordinaria, non essendo state le pronunce di merito impugnate sul punto, con conseguente formazione del giudicato. Ciò, peraltro, in linea con la giurisprudenza della stessa Corte di cassazione, costante - a partire dalla sentenza delle sezioni unite civili 13 gennaio 2005, n. 460 - nel ritenere che le controversie in materia di sanzioni disciplinari per gli addetti al servizio pubblico di trasporto in concessione appartengono alla cognizione del giudice ordinario, stante l'implicita abrogazione per incompatibilità, sin dall'operatività della disposizione originaria dell'art. 68 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), della giurisdizione del giudice amministrativo prefigurata dall'art. 58 dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931.

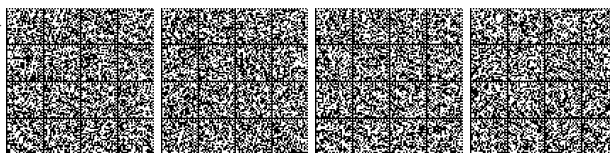
L'ordinanza di rimessione richiama diffusamente, in proposito, la sentenza delle sezioni unite civili 13 giugno 2008, n. 15917, ove si conclude che, a fronte della chiara e univoca evoluzione della disciplina del rapporto di pubblico impiego, nel segno dell'attrazione nell'area generale del diritto privato, diviene difficile «sostenere ancora la specialità del rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri», che dovrebbe giustificare la giurisdizione del giudice amministrativo.

Risulterebbero, pertanto, superate le pronunce con le quali la Corte costituzionale aveva dichiarato manifestamente inammissibili, per difetto di giurisdizione del giudice *a quo*, precedenti questioni intese a censurare la previsione della sanzione disciplinare di cui si discute (ordinanze n. 60 del 1994 e n. 458 del 1992).

Neppure, per altro verso, sarebbe possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa sottoposta a scrutinio, stante il suo univoco tenore letterale. Il legislatore avrebbe, d'altra parte, recentemente mostrato - sia pure «con eccentrica tecnica normativa» - di voler ripristinare indistintamente il vetusto regio decreto in questione. L'art. 27, comma 12-*quiquies*, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, aveva infatti disposto l'abrogazione del r.d. n. 148 del 1931, salva la sua applicazione fino al primo rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro e, comunque sia, non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del citato decreto-legge. Tale disposizione è stata, però, a sua volta abrogata dall'art. 9-*quiquies*, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123.

Il r.d. n. 148 del 1931 dovrebbe essere ritenuto, pertanto, ancora in vigore e quindi applicabile nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*. Esso, nell'Allegato A, all'art. 37, include tra le «punizioni che si possono infliggere agli agenti» la «retrocessione» (numero 5), precisando, al successivo art. 44, secondo comma, che «[p]er effetto della retrocessione gli agenti vengono trasferiti al grado immediatamente inferiore», ma che quando il provvedimento viene applicato, ai sensi dell'art. 55, in sostituzione della destituzione, «può farsi luogo eccezionalmente alla retrocessione di due gradi», e che, in ogni caso, «[a]lla retrocessione va sempre aggiunta la proroga del termine normale per l'aumento dello stipendio o paga, per la durata di tre o di sei mesi» (quarto comma). Lo stesso art. 44 aggiunge, al quinto comma, che, «[d]opo trascorso almeno un anno dalla retrocessione, gli agenti che ne siano ritenuti meritevoli possono ottenere la reintegrazione, per effetto della quale è restituita a ciascuno la qualifica che prima rivestiva, fermi restando gli effetti della pena accessoria della proroga, e salva la facoltà nell'azienda di farne cessare la ripercussione, ai sensi del terzo e quarto comma dell'art. 43». L'art. 55 stabilisce, infine, che «[l]e autorità competenti a giudicare delle singole mancanze possono, a seconda delle circostanze e nel loro prudente criterio, applicare una punizione di grado inferiore a quella stabilita per le mancanze stesse» (primo comma), soggiungendo che, quando «in luogo della destituzione si infligge la retrocessione, la proroga del termine normale per l'aumento dello stipendio o della paga o la sospensione dal servizio, a tali provvedimenti può essere aggiunto, come punizione accessoria e con le norme dell'art. 37, il trasloco punitivo» (secondo comma).

1.4.- La sanzione disciplinare considerata apparirebbe, peraltro, non solo «inattuale», ma anche irragionevole «per effetto delle novità politico-sociali e normative intervenute nelle more del lungo tempo trascorso, caratterizzate essenzialmente dal mutato regime costituzionale».



Come emerge dallo stesso lessico normativo, si tratterebbe, infatti, di una sanzione a carattere «punitivo e militare», che si ripercuote di regola a tempo indeterminato sulla qualifica professionale conseguita dal lavoratore, salvo diverso apprezzamento del datore di lavoro riguardo alla «meritevolezza» di un ripristino della qualifica precedente: valutazione che, per la vaghezza del parametro, implicherebbe una mera facoltà per l'azienda, difficilmente censurabile dal dipendente in sede giudiziale. La misura assumerebbe, quindi, i connotati di una vera e propria pena dal contenuto «afflittivo, umiliante e degradante», piuttosto che di una mera sanzione disciplinare, rimanendo priva, come tale, di riscontro nei trattamenti disciplinari riservati ad altri dipendenti civili, anche di categorie similari (quali i ferrovieri, e il personale viaggiante e di terra del gruppo Ferrovie dello Stato).

Per il suo «retrivo aspetto etico-sociale», la sanzione della retrocessione si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 2 Cost., che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità; nonché con l'art. 35 Cost., particolarmente laddove, al secondo comma, stabilisce che la Repubblica cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori: indicazione con la quale risulterebbe incompatibile il carattere afflittivo e tendenzialmente a tempo indeterminato della sanzione in questione.

Stante la rilevata indeterminatezza temporale, essa finirebbe per incidere negativamente anche sul diritto alla retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, e in ogni caso sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa, garantito dall'art. 36 Cost.

Il giudice *a quo* ricorda, ancora, come nella recente sentenza n. 194 del 2018 la Corte costituzionale, nel ritenere inadeguato il ristoro economico previsto dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183) a favore del lavoratore illegittimamente licenziato, abbia posto in risalto il «particolare valore che la Costituzione attribuisce al lavoro (articoli 1, primo comma, 4 e 35 della Costituzione) per realizzare un pieno sviluppo della personalità umana», sottolineando, altresì, come il «diritto al lavoro» (art. 4, primo comma, Cost.) e la «tutela» del lavoro «in tutte le sue forme e applicazioni» (art. 35, primo comma, Cost.) comportino la «garanzia dell'esercizio nei luoghi di lavoro di altri diritti fondamentali costituzionalmente garantiti».

2.- Si è costituita la A.T.B. Servizi spa, resistente nel giudizio *a quo*, chiedendo il rigetto delle questioni.

2.1.- Per quel che attiene alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., risulterebbe del tutto condivisibile - secondo la parte costituita - l'affermazione della Corte d'appello di Brescia, riguardo all'impossibilità di comparare la disciplina in esame con quella riguardante altri lavoratori subordinati privati o i dipendenti pubblici: e ciò in ragione delle peculiarità del rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri, che lo distinguono dall'ordinario rapporto di lavoro pubblico o privato.

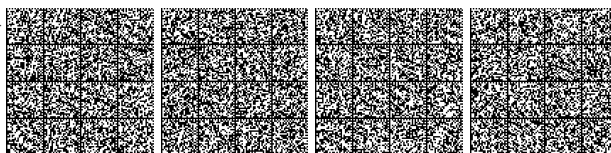
Il giudice *a quo* non avrebbe, peraltro, indicato in modo chiaro quale sia, a suo avviso, il *tertium comparationis* rispetto al quale andrebbe valutata la differenza di trattamento.

Dal tenore complessivo dell'ordinanza e, in particolare, dal richiamo all'art. 7 della legge n. 300 del 1970, parrebbe che la Corte rimettente intenda istituire una comparazione con la generalità dei lavoratori non soggetti all'applicazione della disciplina speciale relativa agli autoferrotranvieri. Se così fosse, tuttavia, l'individuazione del *tertium comparationis* risulterebbe errata, non essendo state correttamente interpretate le disposizioni del r.d. n. 148 del 1931 applicabili nella fattispecie concreta.

Nella specie, infatti, la retrocessione era stata applicata ai sensi del secondo comma dell'art. 55 dell'Allegato A, il quale consente al datore di lavoro di disporre la retrocessione «in luogo della destituzione». La sanzione in questione costituisce, dunque, per gli autoferrotranvieri, un'alternativa al licenziamento disciplinare: licenziamento che - come è incontrovertito - avrebbe potuto essere inflitto, nel caso di specie, al lavoratore per il grave comportamento in servizio di cui si era reso responsabile. Per effetto del combinato disposto dei censurati artt. 44 e 55, il lavoratore si è visto, dunque, infliggere una sanzione che, per quanto afflittiva, gli ha permesso di conservare il posto di lavoro.

Sarebbe, di conseguenza, evidente che il *tertium comparationis* non deve essere individuato nell'art. 7 della legge n. 300 del 1970, nella parte in cui disciplina le sanzioni conservative, ma nell'art. 2119 cod. civ. e nell'art. 3 della legge n. 604 del 1966, ossia, rispettivamente, nella disciplina del recesso per giusta causa e del giustificato motivo oggettivo di licenziamento.

In tale prospettiva, il quesito che occorrerebbe porsi è se sia ragionevole e compatibile con l'art. 3 Cost. una norma speciale che consenta, quale alternativa al licenziamento, la retrocessione: e la risposta non potrebbe che essere positiva. Nel nostro ordinamento, il licenziamento deve essere, infatti, considerato come un'*extrema ratio*, con la conseguenza che qualsiasi soluzione alternativa che lo eviti va valutata positivamente.



La possibilità di adibire il lavoratore a mansioni inferiori quale alternativa al licenziamento sarebbe oggi di generale applicazione, a seguito della modifica apportata nel 2015 all'art. 2103 cod. civ.: ma già prima di tale modifica era generalmente accettato il principio per cui era non solo possibile, ma anche doveroso, per il datore di lavoro, «ai fini dell'assolvimento dell'onere di *repechage*», prospettare al lavoratore la possibilità di essere adibito a mansioni inferiori quale alternativa al licenziamento.

Disposizioni speciali, d'altra parte, prevedono espressamente tale possibilità in particolari casi (quali, ad esempio, quelli delle lavoratrici in stato di gravidanza e dei lavoratori disabili).

2.2.- Insussistente sarebbe anche la violazione dell'art. 2 Cost., prospettata dalla Corte rimettente sulla base del mero rilievo che la retrocessione presenterebbe un «retrivo aspetto etico-sociale»: rilievo privo di consistenza, una volta che si consideri che tale sanzione, per come disciplinata dalla normativa sugli autoferrotranvieri, rappresenta una alternativa al licenziamento.

In ogni caso, poi, la qualifica - sulla quale incide la retrocessione - non potrebbe essere considerata oggetto di un «diritto inviolabile dell'uomo», trattandosi semplicemente dello strumento con il quale la contrattazione collettiva attribuisce allo svolgimento di determinate mansioni un certo livello retributivo. Essa non avrebbe alcun legame diretto con la professionalità del lavoratore, la quale discende dalla mansione, a nulla rilevando le capacità soggettive possedute dal lavoratore stesso: le parti possono, infatti, attribuire al lavoratore una qualifica superiore a quella riconducibile alle mansioni effettivamente svolte, e ciò perché la qualifica è disponibile.

2.3.- Egualmente infondata sarebbe la censura di violazione dell'art. 35 Cost.

Nel caso in cui il lavoratore svolga mansioni superiori a quelle inerenti alla qualifica riconosciutagli, avrà diritto a conseguire la qualifica superiore: ma ciò per effetto dell'art. 2103 cod. civ., e non già della tutela costituzionale del lavoro prevista dall'art. 35 Cost., tanto è vero che il meccanismo di promozione automatica non vale per tutti i lavoratori subordinati.

Esso non vale, in particolare, per i dipendenti pubblici e per gli stessi autoferrotranvieri. Per costante orientamento giurisprudenziale, infatti, l'art. 2103 cod. civ. non è applicabile al rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri, rispetto ai quali opera invece la speciale previsione dell'art. 18 dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931: disposizione della quale la stessa Corte di cassazione ha ripetutamente escluso il contrasto con gli artt. 3 e 35 Cost.

2.4.- Quanto, poi, alla questione prospettata con riferimento all'art. 36 Cost., il parametro della retribuzione proporzionata e sufficiente non avrebbe alcuna attinenza con il giudizio nel quale è stato sollevato l'incidente di costituzionalità, posto che il lavoratore ricorrente non ha mai lamentato di aver percepito, per effetto della retrocessione impugnata, un trattamento retributivo inferiore al minimo costituzionale. Si tratterebbe, dunque, di censura meramente ipotetica e, perciò, inammissibile.

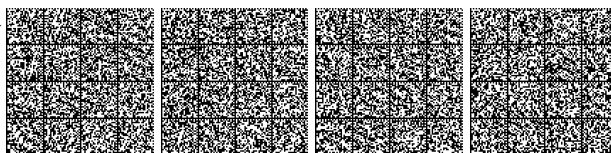
In ogni caso, la violazione ipotizzata non sarebbe configurabile.

Il lavoratore retrocesso percepisce, infatti, la retribuzione contrattualmente dovuta per le mansioni di destinazione: la retribuzione è, quindi, certamente proporzionale alla quantità e qualità del lavoro svolto, perché è quella percepita da tutti i lavoratori che svolgono tali mansioni.

2.5.- Per quel che attiene, infine, alla questione posta in riferimento agli artt. 1 e 4 Cost., la censura sarebbe anche in questo caso inammissibile, mancando nell'ordinanza di remissione qualsiasi indicazione in ordine ai motivi del supposto conflitto con i parametri evocati. La Corte rimettente si sarebbe, infatti, limitata a riportare uno stralcio della sentenza n. 194 del 2018 della Corte costituzionale, nel quale si fa riferimento anche agli artt. 1 e 4 Cost. per porre in evidenza il «particolare valore che la Costituzione attribuisce al lavoro»: affermazione indiscutibile, ma che non varrebbe affatto a spiegare le ragioni per le quali la retrocessione dell'autoferrotranviere vulnererebbe tali parametri.

Pertanto, se si considera che la retrocessione, consistendo in un'alternativa al licenziamento, determina una riduzione delle ipotesi nelle quali il datore di lavoro ha la facoltà di licenziare, si dovrebbe necessariamente concludere che la previsione di tale sanzione è pienamente conforme alla garanzia di promozione e valorizzazione del diritto al lavoro, desumibile dall'art. 4, primo comma, Cost., valendo a preservare l'interesse del lavoratore al mantenimento dell'occupazione, pur in presenza di un grave inadempimento.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.



Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 37, primo comma, numero 5), limitatamente alla «punizione» della retrocessione, 44 e 55, secondo comma, limitatamente all'ipotesi della retrocessione, dell'Allegato A al regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148 (Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione).

Ad avviso della Corte rimettente, le norme censurate si porrebbero in contrasto con l'art. 3 della Costituzione. La sanzione disciplinare - di stampo «militaresco» - della retrocessione, da esse prevista nei confronti degli addetti al servizio pubblico di trasporto in regime di concessione, apparirebbe, infatti, «inattuale» e irragionevole: ripercuotendosi a tempo tendenzialmente indeterminato sulla qualifica professionale conseguita dal lavoratore, essa assumerebbe i tratti di una vera e propria pena dal contenuto «mortificante», priva di riscontro nei trattamenti disciplinari riservati alla generalità degli altri dipendenti civili, anche di categorie simili.

Le medesime disposizioni violerebbero, altresì, l'art. 2 Cost., che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, stante il «retrivo aspetto etico-sociale» della sanzione considerata; l'art. 35 Cost., in quanto il carattere afflittivo e la durata tendenzialmente indeterminata della retrocessione risulterebbero incompatibili con l'imperativo costituzionale di promuovere la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori; l'art. 36 Cost., per la negativa incidenza della sanzione sul diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro, e in ogni caso sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa; infine, gli artt. 1 e 4 Cost., dai quali emerge il particolare valore che la Costituzione attribuisce al lavoro quale strumento per realizzare un pieno sviluppo della personalità umana.

2.- In via preliminare, va escluso che le questioni di legittimità costituzionale sollevate debbano essere dichiarate inammissibili per difetto di incidentalità, in ragione del fatto che l'unico motivo addotto dal ricorrente nel giudizio *a quo* a sostegno della propria domanda è rappresentato dalla denunciata incostituzionalità di due delle tre disposizioni oggi sottoposte a scrutinio (gli artt. 37 e 44 dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931), sulla cui base gli sono state inflitte le sanzioni disciplinari di cui chiede di rimuovere gli effetti (eccezione formulata dalla parte costituita nel secondo grado del giudizio principale, ma non riproposta nel presente giudizio).

Non vi è, infatti, coincidenza tra *petitum* del giudizio incidentale e *petitum* del giudizio principale: l'accoglimento delle questioni rappresenta solo la pregiudiziale logico-giuridica per l'ottenimento del risultato cui mira la domanda, costituito dalla reintegrazione del lavoratore nella qualifica e dalla cessazione della proroga del termine normale per gli aumenti delle retribuzioni (sull'ammissibilità della questione in consimili ipotesi, *ex plurimis*, sentenze n. 119 del 2020 e n. 16 del 2017; ordinanza n. 138 del 2017).

3.- Neppure ricorre la ragione che indusse questa Corte a dichiarare manifestamente inammissibili precedenti questioni di legittimità costituzionale, intese a censurare la sanzione disciplinare di cui si discute (ordinanze n. 60 del 1994 e n. 458 del 1992).

In entrambe le occasioni, questa Corte rilevò che le questioni erano state sollevate da un giudice ordinario (il Pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli), da ritenere *ictu oculi* carente di giurisdizione, a fronte di quanto disposto dall'art. 58 dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, che devolveva la giurisdizione in tema di sanzioni disciplinari a carico del personale addetto ai servizi pubblici di trasporto in concessione al giudice amministrativo.

Tale motivo di inammissibilità non è riscontrabile nell'odierno frangente.

Di là dal fatto che - come rilevato dalla Corte rimettente - le pronunce di merito emesse nel giudizio principale non sono state impugnate sullo specifico punto della giurisdizione, con conseguente formazione del giudicato, la giurisprudenza di legittimità è attualmente costante - di seguito al revirement operato dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione con la sentenza 13 gennaio 2005, n. 460 - nel ritenere che il citato art. 58 debba ritenersi implicitamente abrogato, per incompatibilità, sin dall'operatività della disposizione originaria dell'art. 68 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421): con la conseguenza che le controversie considerate rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario.

4.- Non sono fondate neanche le eccezioni di inammissibilità formulate dalla parte costituita con riguardo a specifiche censure.

4.1.- In particolare, la questione intesa a denunciare la violazione dell'art. 36 Cost. non può essere considerata «ipotetica», e dunque priva di rilevanza attuale, per il solo fatto che, nel giudizio *a quo*, il lavoratore ricorrente non ha lamentato di aver percepito, per effetto della retrocessione, un trattamento retributivo inferiore al minimo costituzionale.



La questione non mira, infatti, a modificare il trattamento retributivo del lavoratore retrocesso, ma - al pari delle altre - ad eliminare la sanzione della retrocessione, con ogni conseguenza. Ancorché, nel giudizio principale, il ricorrente non abbia posto un problema di sufficienza della retribuzione attualmente percepita, la questione risulta indubbiamente rilevante: se fosse ritenuta fondata, il dipendente otterrebbe, infatti, il risultato che si è prefisso (rimozione degli effetti della sanzione), altrimenti preclusogli.

4.2.- Non è riscontrabile, del pari, l'eccepite difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione sollevata in riferimento agli artt. 1 e 4 Cost.

La Corte rimettente richiama, a tal riguardo, alcuni passaggi della sentenza n. 194 del 2018 di questa Corte, nei quali si fa riferimento ai citati parametri costituzionali, per porre in evidenza il «particolare valore che la Costituzione attribuisce al lavoro», quale mezzo «per realizzare il pieno sviluppo della persona umana»: affermazioni che il giudice *a quo* reputa riferibili anche allo specifico aspetto della qualificazione professionale del lavoratore, sul quale incide la retrocessione. Il che è sufficiente a far comprendere il nucleo della censura.

5.- Del tutto condivisibile risulta, per altro verso, l'affermazione della Corte rimettente riguardo alla perdurante vigenza del r.d. n. 148 del 1931, recante la disciplina del rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri: espressione, questa, di sintesi con la quale si designa comunemente la categoria degli addetti ai servizi pubblici di trasporto in regime di concessione.

Il provvedimento in questione riordina disposizioni introdotte, sotto la spinta delle agitazioni sindacali di categoria, a partire dai primi anni del '900, volte a garantire l'«equo trattamento» (come fu poi definito) dei dipendenti del settore, e, al tempo stesso, il regolare funzionamento di un servizio che appariva di rilevanza strategica: disposizioni che assumevano come modello di riferimento la disciplina concernente i dipendenti delle ferrovie gestite direttamente dallo Stato.

Il regime, così delineato, conferiva al rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri connotati di specialità, configurandolo come una sorta di *tertium genus*, intermedio tra l'impiego pubblico e l'impiego privato (sentenze n. 500 del 1988, n. 300 del 1985 e n. 257 del 1984). Soluzione che questa Corte reputò giustificata, in rapporto a varie sue espressioni, alla luce dell'intento di tutelare «l'interesse collettivo - ritenuto preminente - al buon funzionamento ed efficienza del servizio pubblico del trasporto [...], avuto riguardo alle variegate e multiformi tipologie di gestione da parte di aziende autonome o da parte di soggetti privati, tutti in regime di concessione e con poteri derivanti dal rapporto di concessione in ordine anche alla sicurezza e alla polizia dei trasporti» (ordinanze n. 439 e n. 161 del 2002; in senso analogo, sentenza n. 62 del 1996).

Le profonde modifiche del panorama normativo di riferimento intervenute nel corso del tempo - prime fra tutte, quelle che hanno portato alla progressiva privatizzazione dell'azienda delle Ferrovie dello Stato e, amplius, del settore dei trasporti pubblici, e al progressivo, generale assoggettamento del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni alla disciplina del rapporto di lavoro privato - hanno generato dubbi sulla perdurante attualità delle ragioni che sorreggevano la speciale disciplina del 1931.

Nondimeno, il legislatore ha univocamente inteso mantenere in vita il testo normativo considerato.

Il provvedimento è stato, infatti, incluso tra quelli anteriori al 1° gennaio 1970, di cui l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), in combinato disposto con l'Allegato 1 allo stesso decreto, ha ritenuto indispensabile la permanenza in vigore.

Successivamente, l'art. 27, comma 12-*quinquies*, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, ha disposto l'abrogazione del r.d. n. 148 del 1931, salva la sua applicazione fino al primo rinnovo del contratto collettivo nazionale di settore e, comunque sia, non oltre un anno dall'entrata in vigore del medesimo decreto-legge. Ma prima che tale termine spirasse, il legislatore è tornato sui suoi passi. La disposizione abrogatrice è stata, infatti, a sua volta abrogata dall'art. 9-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123. Ciò a testimonianza del fatto che il legislatore continua ad annettere una valenza significativa alla presenza nel sistema di una regolamentazione speciale di settore.

6.- Il r.d. n. 148 del 1931 dedica ampio spazio alla tematica delle sanzioni disciplinari (ivi qualificate come «punizioni») nel Titolo VI dell'Allegato A: allegato che, malgrado la denominazione di «[r]egolamento contenente disposizioni sullo stato giuridico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione», ha natura di fonte primaria (sentenza n. 500 del 1988; nella giurisprudenza di legittimità, *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 12 settembre 2019, n. 22809 e 31 maggio 2017, n. 13804).



L'art. 37 prevede, in specie, sei tipi di sanzioni (censura, multa, sospensione dal servizio, proroga del termine per l'aumento dello stipendio, retrocessione e destituzione), graduate in base alla gravità dell'infrazione, anche in relazione al danno provocato all'azienda (articoli da 38 a 45).

La retrocessione (art. 37, primo comma, numero 5) - alla quale specificamente attengono le odierne questioni - è la sanzione più grave dopo il licenziamento (qualificato come «destituzione», con chiara eco pubblicistica). Essa è irrogata al dipendente che si sia reso colpevole dei fatti indicati nell'art. 44, primo comma.

La retrocessione comporta, di norma, il trasferimento dell'agente al «grado» - ossia alla qualifica - immediatamente inferiore a quella posseduta (art. 44, secondo comma). Ad essa è «sempre» aggiunta la sanzione della proroga del termine normale per l'aumento della retribuzione, per la durata di tre o di sei mesi (art. 44, quarto comma). Quest'ultima sanzione colpisce, dunque, gli avanzamenti nel trattamento economico garantito all'agente, per disposizione di legge o del contratto collettivo, ripercuotendosi su tutti gli aumenti dovuti dopo quello che, per effetto della sanzione stessa, resta per primo ritardato (art. 43, secondo comma).

Decorso un anno, gli effetti della retrocessione possono essere fatti cessare, ove l'agente ne venga ritenuto «meritevole», con conseguente sua reintegrazione nella qualifica in precedenza rivestita, fermi restando gli effetti prodotti dalla sanzione accessoria della proroga. L'azienda può, peraltro, rimuovere anche questi ultimi, ai sensi dell'art. 43, commi terzo e quarto (art. 44, quinto comma).

L'art. 55 prevede, inoltre, in termini generali, che le «autorità competenti» possano, «a seconda delle circostanze e nel loro prudente criterio», applicare una sanzione di grado inferiore a quella stabilita per le singole mancanze (art. 55, primo comma). Ove, peraltro, nell'esercizio di tale facoltà, in luogo della destituzione sia inflitta la retrocessione, l'agente può essere eccezionalmente retrocesso - anziché di un grado, come di norma - di due gradi (art. 44, secondo comma), e al provvedimento può essere aggiunto, come «punizione accessoria», il «trasloco punitivo» (art. 55, secondo comma).

7.- Con le questioni sollevate, la sezione lavoro della Corte di cassazione censura l'istituto della retrocessione nella sua globalità. Presupposto fondante delle doglianze è che la previsione di tale sanzione - di stampo «militaresco» e dal contenuto «afflittivo, umiliante e degradante», nella misura in cui incide a tempo indeterminato sulla qualifica professionale del lavoratore, salva la possibilità di una reintegrazione lasciata sostanzialmente al ben volere dell'azienda - penalizzi irragionevolmente l'autoferrotranviere nel confronto con la generalità degli altri dipendenti «civili», anche di categorie affini (ferrovieri in primis), vulnerando, con ciò, un complesso di diritti costituzionalmente garantiti che ruotano attorno al rapporto di lavoro.

In proposito, occorre tuttavia osservare che - alla luce di quanto in precedenza indicato - la retrocessione può essere inflitta in due diverse ipotesi: da un lato, cioè, quale sanzione «diretta», nei confronti dell'autoferrotranviere resosi responsabile degli illeciti disciplinari previsti dall'art. 44, primo comma, dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931; dall'altro lato, come sanzione «sostitutiva» della destituzione, nei confronti dell'autoferrotranviere macchiatosi di illeciti (in specie, quelli indicati dal successivo art. 45) che pure giustificherebbero la sanzione espulsiva.

Si tratta di ipotesi che assumono connotazioni distinte, in rapporto ai problemi di ordine costituzionale prospettati nell'ordinanza di rimessione, e che vanno tenute, quindi, necessariamente separate ai fini del presente scrutinio.

Tra di esse, quella che viene in rilievo nel giudizio *a quo* è la seconda. Nella specie, infatti, la retrocessione è stata inflitta al dipendente, ai sensi del censurato art. 55, secondo comma, dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, in luogo di quella della destituzione, cui sarebbe stato esposto in ragione della gravità dell'infrazione disciplinare commessa (per la quale è stato anche sottoposto a procedimento penale, conclusosi con l'applicazione, su richiesta, di una pena di undici mesi di reclusione).

Tale circostanza, sulla quale insiste la difesa della parte costituita - ossia la natura «sostitutiva» della misura - non è riferita, in verità, in modo esplicito nell'ordinanza di rimessione. La si desume, tuttavia, con certezza dal fatto - ivi indicato - che il ricorrente nel giudizio *a quo* è stato retrocesso di due gradi, anzi che di uno solo: il che è possibile, ai sensi dell'art. 44, secondo comma, dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, unicamente quando la retrocessione surroggi la destituzione.

Ne consegue che le questioni risultano irrilevanti nel giudizio principale - e perciò stesso inammissibili - nella parte in cui, censurando indistintamente l'istituto, coinvolgono nello scrutinio anche la retrocessione applicata in via «diretta» per gli illeciti di cui all'art. 44, primo comma, dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931.

8.- Quanto, invece, alle questioni che investono le norme censurate nella parte in cui consentono di applicare la retrocessione in luogo della destituzione, esse, pur risultando rilevanti, non sono nel merito fondate nei termini che seguono.



Appare evidente, infatti, che, nell'ipotesi considerata, il previsto trasferimento a una qualifica inferiore non si risolve - come assume la Corte rimettente - in un trattamento disciplinare deteriore e penalizzante. Rispetto all'autoferrotranviere passibile di licenziamento in ragione della gravità dell'infrazione disciplinare commessa, la possibilità di veder sostituita la sanzione espulsiva con una sanzione pur severa, ma comunque sia conservativa, rappresenta, al contrario, un vantaggio, perché la perdita della professionalità acquisita è un *quid minus* rispetto alla perdita *tout court* del posto di lavoro.

A fronte di ciò, l'interrogativo che occorre porsi - per quanto attiene alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost. - non è se sia ragionevole prevedere, per gli autoferrotranvieri, una sanzione disciplinare che, incidendo in via (potenzialmente) definitiva sulla qualifica professionale, non è ammessa, in base all'art. 7, quarto comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), per la generalità degli altri lavoratori subordinati. Ci si deve chiedere invece, più specificamente, se possa ritenersi rispettosa del principio di ragionevolezza una normativa speciale che consenta, quale alternativa al licenziamento per motivi disciplinari, di destinare il dipendente a mansioni inferiori.

Al quesito va data risposta affermativa, dovendo il licenziamento essere considerato come un'*extrema ratio*.

A seguito della riscrittura, operata dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), l'art. 2103 del codice civile consente attualmente, in via generale, a determinate condizioni, il demansionamento, anche "unilaterale", del dipendente per ragioni connesse alle mutevoli esigenze dell'organizzazione dell'impresa.

Ma già prima della novella - allor quando la norma, nel testo introdotto dall'art. 13 della legge n. 300 del 1970 e vigente alla data di applicazione della sanzione di cui si discute nel giudizio *a quo*, stabiliva in modo perentorio che «[i]l prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti alla categoria superiore che abbia successivamente acquisito ovvero a mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte», dichiarando nullo ogni patto contrario - la giurisprudenza di legittimità aveva ammesso la possibilità di adibire il lavoratore, con il suo consenso, a mansioni inferiori quale alternativa al licenziamento per giustificato motivo oggettivo (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 1° luglio 2014, n. 14944, 22 agosto 2006, n. 18269 e 7 febbraio 2005, n. 2375). Ciò, in ossequio alla logica del "male minore": la tutela della professionalità del lavoratore cede di fronte all'esigenza di salvaguardia di un bene più prezioso, quale il mantenimento dell'occupazione (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 8 marzo 2016, n. 4509 e 23 ottobre 2013, n. 24037).

In quest'ottica, si è ritenuto che in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo a causa della soppressione del posto cui era addetto il lavoratore, il datore di lavoro abbia l'onere di provare, non solo che al momento del licenziamento non sussistesse alcuna posizione di lavoro analoga a quella soppressa, ma anche di aver prospettato al dipendente la possibilità di un reimpiego in mansioni inferiori rientranti nel suo bagaglio professionale (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 19 novembre 2015, n. 23698, 23 ottobre 2013, n. 24037 e 13 agosto 2008, n. 21579).

Alla medesima logica rispondono, d'altro canto, anche alcune disposizioni speciali, che prevedono espressamente, in particolari casi, l'assegnazione, anche unilaterale, del lavoratore a mansioni inferiori nell'ottica di evitarne il licenziamento: ad esempio, quanto ai lavoratori divenuti inabili allo svolgimento delle proprie mansioni in conseguenza di infortunio o di malattia, i quali non possono essere licenziati ove sia possibile adibirli ad altre mansioni, anche inferiori (art. 4, comma 4, legge 12 marzo 1999, n. 68, recante «Norme per il diritto al lavoro dei disabili»), ovvero ai lavoratori esuberanti nelle procedure di licenziamento collettivo, il cui licenziamento può essere evitato attraverso un accordo collettivo che permetta loro di essere adibiti a mansioni anche inferiori alle precedenti (art. 4, comma 11, della legge 23 luglio 1991, n. 223, recante «Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro»).

Ciò posto, non vi è ragione per la quale la logica che vale in rapporto al licenziamento per giustificato motivo oggettivo non possa valere anche per il licenziamento per motivi disciplinari.

Non coglierebbe nel segno l'obiezione, per cui la prevista possibilità di sostituire la sanzione disciplinare espulsiva con la retrocessione implicherebbe, comunque sia, una disparità di trattamento degli autoferrotranvieri rispetto al complesso degli altri lavoratori subordinati: disparità di trattamento che andrebbe pur sempre giustificata. Vale, infatti, in proposito il rilievo che si tratterebbe, per quanto detto, di una disparità di trattamento in *melius*, anziché in *peius*, come si opina nell'ordinanza di rimessione



9.- Nelle considerazioni che precedono è insita anche l'infondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 1, 2, 4 e 35 Cost. Le norme censurate non possono ritenersi contrarie, *in parte qua*, ai parametri evocati, proprio perché permettono al dipendente di conservare, comunque sia, il posto di lavoro, nonostante la grave mancanza disciplinare.

Per quanto attiene, invece, alla denunciata violazione dell'art. 36 Cost., l'infondatezza della censura si connette al più radicale rilievo che il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto non è, in ogni caso, compromesso dalla sanzione della retrocessione. L'autoferrotranviere retrocesso fruisce, infatti, della retribuzione contrattualmente prevista per la qualifica di destinazione e garantita a tutti gli appartenenti ad essa: retribuzione la cui adeguatezza non è in discussione.

10.- Alla luce dei rilievi svolti, le questioni vanno dichiarate, dunque, inammissibili per difetto di rilevanza nella parte in cui censurano la previsione della retrocessione quale sanzione "diretta" per determinati illeciti disciplinari (art. 37, primo comma, numero 5, in relazione all'art. 44, primo comma, dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931), e non fondate nella parte in cui censurano la prevista possibilità di applicare la retrocessione quale sanzione "sostitutiva" della destituzione (art. 37, primo comma, numero 5, in relazione agli artt. 44, commi secondo, terzo, quarto e quinto, e 55, comma secondo, del medesimo Allegato).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, primo comma, numero 5), in relazione all'art. 44, primo comma, dell'Allegato A al regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148 (Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione), sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 35 e 36 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, primo comma, numero 5), in relazione agli artt. 44, commi secondo, terzo, quarto e quinto, e 55, comma secondo, dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 35 e 36 Cost., dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

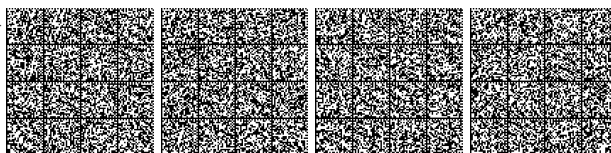
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 189

Sentenza 6 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Norme della Provincia autonoma di Trento - Dipendenti, amministratori e incaricati per la difesa provinciali - Rimborso delle spese legali sostenute in relazione a fatti o cause di servizio - Estensione, con norma di interpretazione autentica, anche alle spese afferenti alle fasi preliminari dei giudizi e nei casi di archiviazione - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, giurisdizione e norme processuali e giustizia amministrativa, dei principi in materia di equilibri di bilancio e buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, nonché interferenza con la giurisdizione contabile - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12, art. 92; legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3, art. 18.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

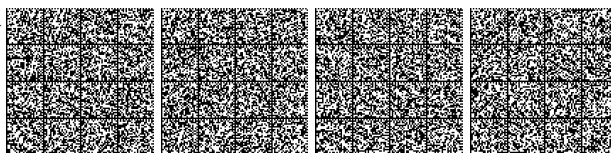
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), e dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), promosso dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2018, con ordinanza del 29 luglio 2019, iscritta al n. 174 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

uditi il Giudice relatore Aldo Carosi, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giuliano Amato, gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, nell'udienza pubblica del 24 giugno 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e d), in collegamento da remoto, su richiesta degli avvocati Nicolò Pedrazzoli, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi pervenute in data 8 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), e dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'asestamento del bilancio per l'anno 1999), in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, della Costituzione.

L'art. 92 della legge prov. Trento n. 12 del 1983 disciplina il rimborso da parte della Provincia autonoma delle spese processuali sostenute dai suoi dipendenti, amministratori e incaricati per la difesa nei giudizi civili, penali, contabili e disciplinari in cui siano stati coinvolti in ragione del servizio, delle funzioni o dei compiti espletati.

L'art. 18 della legge prov. Trento n. 3 del 1999 - così come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1, recante «Disposizioni per l'asestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di asestamento 2014)» - nel fornire l'interpretazione autentica del richiamato art. 92, prevede che quest'ultimo «s'interpreta nel senso di riconoscere il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili; s'interpreta, inoltre, nel senso che il rimborso delle spese legali è riconosciuto anche nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione del procedimento penale o del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile».

2.- Il giudice *a quo*, chiamato alla parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2018, riferisce di avervi provveduto parzialmente e di aver sospeso il giudizio quanto al capitolo n. 151750-003 (dell'importo complessivo di euro 188.145,75, relativo al rimborso delle spese processuali), dubitando della legittimità costituzionale delle norme che hanno consentito il pagamento di euro 146.176,08 a titolo di rimborso degli oneri sopportati dai dipendenti provinciali nell'ambito di procedimenti contabili definiti con l'archiviazione, ai sensi dell'art. 69 dell'Allegato 1 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), o di giudizi di responsabilità amministrativo-contabile conclusi con pronunce in rito.

Il rimettente, dopo aver rammentato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione, anche con riferimento a parametri diversi dall'art. 81 Cost., la cui violazione sarebbe destinata a riverberarsi sull'equilibrio di bilancio, denuncia anzitutto il contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Ad avviso del giudice *a quo*, infatti, le disposizioni censurate inciderebbero sulle materie «ordinamento civile», «giurisdizione e norme processuali» e «giustizia amministrativa», cui ricondurre quella contabile.

2.1.- Quanto al primo di tali ambiti, la disciplina in esame regolerebbe un aspetto del rapporto di lavoro del dipendente pubblico, ormai contrattualizzato, che dovrebbe ricevere una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

Quanto alle altre materie di esclusiva competenza del legislatore statale, il rimborso costituirebbe una spettanza civilistica di derivazione processuale, che, peraltro, l'art. 92, comma 1-bis, della legge prov. Trento n. 12 del 1983 consentirebbe anche in caso di condanna penale o contabile, sostituendo la valutazione di un'apposita commissione provinciale a quella operata dal giudice sulla gravità della colpa.

Nel caso di specie, non si potrebbe evocare la competenza legislativa esclusiva della Provincia autonoma in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), poiché essa riguarderebbe il solo profilo organizzativo del rapporto di lavoro.

D'altra parte, nell'esercizio della propria competenza esclusiva, il legislatore statale avrebbe provveduto a disciplinare il regime di rimborsabilità delle spese processuali: dapprima con l'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, poi con l'art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135, entrambi oggetto d'interpretazione autentica a opera dell'art. 10-bis, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248; successivamente, con gli artt. 31, comma 2, e 110, comma 7, del d.lgs. n. 174 del 2016.



Analoghe considerazioni andrebbero svolte con riferimento ai commi 5, 5-bis e 5-ter dell'art. 92 della legge prov. Trento n. 12 del 1983, i quali estenderebbero il descritto regime sia dal punto di vista soggettivo (ai membri della Giunta provinciale, ai loro delegati e ai componenti esterni di commissioni o comitati istituiti presso la Provincia autonoma), sia da quello oggettivo (ai procedimenti disciplinari e a quelli di irrogazione di sanzioni ai sensi dell'art. 145 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia»).

2.2.- Nell'ampliare le ipotesi di rimborso rispetto a quanto previsto dal legislatore statale, si determinerebbe un aggravio della spesa, tale da incidere negativamente sugli equilibri di bilancio, in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

2.3.- Inoltre, la normativa provinciale, dettando una disciplina dei rimborsi più permissiva rispetto a quella statale, violerebbe altresì l'art. 97 [*recte*: art. 97, secondo comma] Cost., sotto il profilo sia del buon andamento, sia dell'imparzialità dell'amministrazione.

2.4.- Infine, l'estensione oggettiva e soggettiva operata dal legislatore provinciale con le disposizioni censurate inciderebbe sulla competenza della Corte dei conti in ordine all'accertamento dell'an della liquidazione delle spese nell'ambito del giudizio contabile, con conseguente violazione dell'art. 103, secondo comma, Cost.

2.5.- Quanto alla rilevanza, il rimettente, esclusa la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, in considerazione del loro tenore incontrovertibile, osserva che esse incidono sul capitolo di bilancio non parificato, ossia sull'articolazione della spesa ivi contemplata e sul quantum della stessa, determinandone un effetto espansivo, anche in prospettiva futura. Nell'esaminare in sede di parifica il capitolo destinato al rimborso delle spese processuali, il relativo onere, per l'importo di euro 146.176,08, risulterebbe privo di fondamento normativo ove le disposizioni che ne autorizzano l'impegno e il pagamento fossero dichiarate costituzionalmente illegittime. La Corte dei conti, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario, attuale e prospettico, del settore pubblico, non potrebbe pertanto parificare il menzionato capitolo; diversamente, nel caso in cui le questioni di legittimità costituzionale fossero ritenute infondate.

3.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, deducendo l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle questioni sollevate.

3.1.- In via preliminare, la Provincia autonoma eccepisce l'inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti in sede di parificazione.

Ad avviso della difesa provinciale, il giudice *a quo* avrebbe dovuto limitarsi alla verifica della corrispondenza tra i fatti gestionali esposti nelle scritture contabili e il rendiconto generale, anziché svolgere un compito di controllo di tutte le possibili illegittimità delle voci di spesa connesse alla dedotta illegittimità costituzionale delle leggi che le hanno autorizzate.

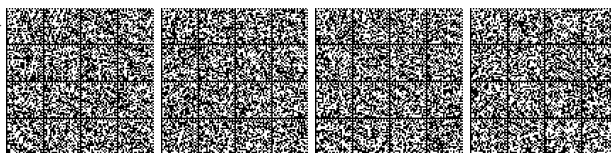
Andrebbe perciò esclusa la rilevanza di questioni di legittimità costituzionale di leggi provinciali di spesa sollevate in sede di giudizio di parificazione. La Corte dei conti non dovrebbe farne applicazione, trattandosi di meri antecedenti di fatto, della cui esistenza prendere semplicemente atto. A diversamente opinare, si finirebbe per creare in via pretoria un *tertium genus* di accesso al giudizio di costituzionalità, assimilabile a quello in via principale, in mancanza dei requisiti di specificità e del contraddittorio delle parti coinvolte, che sono propri di quello incidentale. Peraltro, nei casi precedentemente scrutinati da questa Corte si sarebbe trattato di norme aventi «effetti finanziari diretti», che incrementavano fondi o istituivano capitoli di spesa, mentre, nel caso in esame, le disposizioni censurate avrebbero carattere sostanziale e, inoltre, non verrebbero in rilievo per l'an della spesa, ma solo per il quantum della stessa.

3.1.1.- In subordine, la Provincia autonoma eccepisce il difetto di rilevanza delle questioni relative alle disposizioni diverse da quelle che disciplinano il rimborso delle spese sostenute nell'ambito di procedimenti contabili conclusi con l'archiviazione, ai sensi dell'art. 69 cod. giust. contabile, o di giudizi di responsabilità amministrativo-contabile definiti con pronunce in rito. Infatti, il capitolo di bilancio che nel giudizio *a quo* non è stato parificato in ragione del dubbio di costituzionalità, si riferisce solo agli oneri per queste tipologie di procedimenti.

3.2.- Inoltre, ad avviso della Provincia autonoma di Trento, sarebbe inammissibile la questione di legittimità costituzionale riferita alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il rimettente avrebbe dovuto evocare il parametro vigente al momento dell'emanazione delle disposizioni censurate, anteriore alla modifica del Titolo V della Costituzione, o, quantomeno, spiegare le ragioni per le quali esse andrebbero scrutinate alla stregua del nuovo parametro, confrontandosi altresì con la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

3.2.1.- In subordine, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost, non sarebbe fondata.



La normativa censurata, infatti, non sarebbe ascrivibile all'«ordinamento civile», ma atterrebbe al rapporto pubblicistico di servizio tra la Provincia autonoma e i propri funzionari. Adottata in epoca in cui il rapporto di impiego era ancora di diritto pubblico, essa si applica anche a soggetti diversi dai dipendenti e per finalità organizzative, volte a rendere più sicura e indipendente l'azione amministrativa, nell'interesse della stessa amministrazione, attraverso la protezione del dipendente e del funzionario. D'altra parte, la contrattazione collettiva si sarebbe occupata esclusivamente del processo civile e penale, non anche di quello contabile, in rilievo nella fattispecie. Né essa precluderebbe, nell'interesse pubblico, un'autonoma parallela garanzia dell'attività amministrativa.

Le disposizioni censurate si riferirebbero ai rapporti interni dell'ente con i propri amministratori e dipendenti, successivi al giudizio di responsabilità (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 112 del 1973) e pertanto non inciderebbero sulle materie «giurisdizione e norme processuali» e «giustizia amministrativa».

3.3.- Ad avviso della Provincia autonoma di Trento, anche le censure formulate in riferimento all'art. 3 Cost. sarebbero inammissibili, poiché la Corte dei conti non sarebbe legittimata a prospettare la violazione di parametri diversi da quelli che presidiano l'equilibrio e la veridicità dei bilanci o da quelli relativi al riparto di competenze in grado di riverberarsi su di essi.

Pertanto, la Provincia autonoma sottolinea come, qualora la normativa incidesse in materia di competenza statale, non si porrebbe proprio un problema di disuguaglianza; mentre, ove essa rientrasse in una materia provinciale, la possibilità di una disciplina divergente sarebbe implicita nelle prerogative dell'autonomia. Di qui l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle censure.

3.4.- Parimenti inammissibili o comunque non fondate, sarebbero le censure formulate in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., atteso che, fermo restando l'onere delle spese processuali in capo ad amministratori e dipendenti in caso di responsabilità per dolo o colpa grave, la disciplina provinciale risponderebbe all'esigenza di evitare i rischi correlati a un'«amministrazione difensiva», tesa a evitare il pericolo di assoggettamento ai costi di difesa, connesso alle iniziative da assumere.

3.5.- Infine, sarebbero inammissibili o comunque non fondate anche le censure formulate in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., in quanto la disciplina in esame non sarebbe in grado di compromettere l'equilibrio di bilancio, considerato l'esiguo ammontare dell'importo per il quale non è intervenuta la parifica.

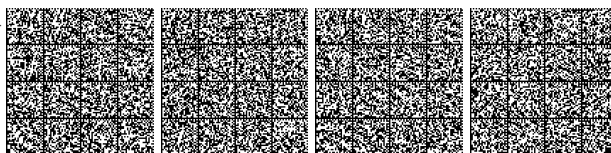
3.6.- In prossimità della data fissata per la trattazione, la difesa della Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria illustrativa, con cui ha ribadito e ulteriormente sviluppato gli argomenti difensivi precedentemente svolti, producendo altresì un prospetto riepilogativo dei rimborsi effettuati nell'esercizio 2018, incidenti sul capitolo di bilancio per l'ammontare non parificato, a dimostrazione della loro correlazione con provvedimenti di archiviazione o sentenze in rito afferenti a procedimenti o giudizi dinanzi alla Corte dei conti.

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in sede di parifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento relativo all'esercizio 2018, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), e dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999).

Il censurato art. 92 della legge prov. Trento n. 12 del 1983 disciplina il rimborso da parte della Provincia autonoma delle spese processuali sostenute dai suoi dipendenti, amministratori e incaricati per la difesa nei giudizi civili, penali, contabili e disciplinari in cui siano stati coinvolti in ragione del servizio, delle funzioni o dei compiti espletati. L'art. 18 della legge prov. Trento n. 3 del 1999 - così come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2014)» - oltre a integrare detta disciplina, ne reca l'interpretazione autentica, disponendo che il rimborso debba essere riconosciuto anche per le spese afferenti alle fasi preliminari dei citati giudizi e nei casi di archiviazione.

2.- Ad avviso del rimettente, le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto, in primo luogo, con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. Esse inciderebbero sulle materie «ordinamento civile», «giurisdizione e norme processuali» e «giustizia amministrativa», cui ricondurre i giudizi di responsabilità contabile: da un lato, sarebbe regolato un aspetto del rapporto di lavoro del dipendente pubblico che dovrebbe ricevere una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale; dall'altro, il rimborso costituirebbe una spettanza civilistica di derivazione processuale, regolata dalla legislazione statale.



La disciplina censurata, inoltre, nell'ampliare le ipotesi di rimborso rispetto a quanto previsto dalla legge statale, determinerebbe un aggravio della spesa, riverberandosi negativamente sugli equilibri di bilancio, in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

Infine, le disposizioni in esame violerebbero anche gli artt. 97, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost., in quanto esse, da un lato, porrebbero una disciplina più permissiva rispetto a quella statale e, dall'altro, inciderebbero sulla competenza della Corte dei conti in ordine all'accertamento dell'an della liquidazione delle spese nell'ambito del giudizio contabile.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* riferisce di non aver provveduto alla parificazione del capitolo n. 151750-003, per l'importo (parziale) di euro 146.176,08, erogato a titolo di rimborso degli oneri sopportati dai dipendenti provinciali nell'ambito di procedimenti contabili definiti con archiviazione o di giudizi di responsabilità conclusi con pronunce in rito. Ove le disposizioni censurate fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, l'esborso risulterebbe privo di fondamento normativo e sarebbe preclusa l'integrale parificazione del capitolo menzionato.

3.- Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni d'inammissibilità formulate dalla difesa della Provincia autonoma di Trento.

3.1.- In primo luogo, è eccepito il difetto di rilevanza di tutte le questioni sollevate, assumendo che, in sede di giudizio di parificazione, la Corte dei conti debba limitarsi alla verifica della corrispondenza tra i fatti gestionali esposti nelle scritture contabili e il rendiconto generale, anziché svolgere un controllo delle possibili illegittimità di voci di spesa connesse alla dedotta illegittimità costituzionale delle leggi che le hanno autorizzate.

3.1.1.- L'assunto non è condivisibile.

Questa Corte ha già chiarito che lo statuto di autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la relativa normativa di attuazione non derogano al regime del giudizio di parifica sul rendiconto, il quale «non si differenzia dal giudizio sul rendiconto generale dello Stato» (sentenza n. 72 del 2012).

I caratteri del procedimento di parifica sono stabiliti dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti» e ulteriormente specificati dall'art. 1 (Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, applicabile anche alle Province autonome (sentenza n. 138 del 2019). Essi rendono il procedimento di parifica ascrivibile al novero dei «controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali» (sentenza n. 101 del 2018). In tale sede, «la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (sentenza n. 226 del 1976) [...], risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo» (sentenza n. 89 del 2017). È evidente che, ove queste ultime siano costituzionalmente illegittime e tali siano dichiarate, il citato giudizio di conformità non possa avere esito positivo e, quindi, condurre alla «parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano» (sentenza n. 146 del 2019).

Nella fattispecie, infatti, il rimborso sarebbe avvenuto «senza fondamento normativo e senza valida copertura finanziaria, mancandone i presupposti legittimanti, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente. Tuttavia la vigenza della legge [...] imporrebbe alla sezione di controllo di validare il risultato di amministrazione, salva appunto la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità» (*ex plurimis*, sentenza n. 112 del 2020), onde la sussistenza della rilevanza.

3.2.- In secondo luogo, la Provincia autonoma di Trento nega che nel giudizio di parificazione siano rinvenibili i caratteri del giudizio incidentale, quale modalità di accesso al sindacato di costituzionalità alternativa rispetto al ricorso in via principale, con conseguente inammissibilità delle questioni sollevate.

Anche tale assunto è privo di fondamento.

Questa Corte, infatti, ha ravvisato nel procedimento di parificazione tutte le condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, vale a dire: «a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita; c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti,



sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-*quater*, comma 5, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") (sentenza n. 89 del 2017)» (sentenza n. 196 del 2018).

Nel caso di specie, peraltro, l'ordinanza di rimessione dà ampia contezza di come si sia concretamente sviluppato il contraddittorio con la Provincia autonoma.

3.3.- In via subordinata, la Provincia autonoma di Trento eccepisce il difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale relative alle disposizioni diverse da quelle che disciplinano il rimborso ai dipendenti provinciali delle spese sostenute nell'ambito di procedimenti contabili conclusi con l'archiviazione, ai sensi dell'art. 69 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), o di giudizi di responsabilità amministrativo-contabile definiti con pronunce in rito, unici oneri per il cui ammontare il capitolo n. 151750-003 non è stato parificato in ragione del dubbio di costituzionalità.

3.3.1.- L'eccezione è fondata.

Le argomentazioni del rimettente evidenziano come, ai fini della parificazione, le sole disposizioni rilevanti siano quelle che impongono di validare, per la determinazione del risultato di amministrazione e del sindacato di legittimità della spesa, le somme inerenti ai rimborsi erogati ai dipendenti coinvolti in procedimenti contabili conclusi con l'archiviazione o con pronunce in rito, consentendo così di «circoscrivere il petitum a quella parte della legislazione in grado di condizionare direttamente la decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti» (sentenza n. 138 del 2019).

Nel caso di specie, tale normativa va identificata nell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, il quale, presentandosi come disposizione di interpretazione autentica dell'art. 92, comma 1, della legge prov. Trento n. 12 del 1983, ma essendo cionondimeno innovativo, riconosce: *a*) «il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi [...] contabili» (primo periodo); nonché, *b*) «il rimborso delle spese legali [...] anche nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione [...] del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile» (secondo periodo).

Va inoltre rilevato che, sebbene il petitum dell'ordinanza di rimessione investa l'intero contenuto dispositivo dell'art. 18, le argomentazioni e le censure del rimettente risultano riferite esclusivamente al primo comma dello stesso. Del resto, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le disposizioni dei successivi commi 1-*bis* e 2 dell'art. 18, oltre che sfornite di un adeguato corredo motivazionale, non soddisfano neppure il requisito della rilevanza nel giudizio *a quo* e devono, pertanto, ritenersi inammissibili.

La rilevanza deve essere, dunque, limitata alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, nella parte in cui si riferisce ai dipendenti provinciali e al procedimento contabile, mentre sono inammissibili, per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo*, le questioni relative all'art. 92 legge prov. Trento n. 12 del 1983.

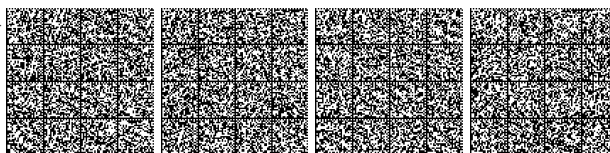
4.- Tanto premesso e così delimitato il *thema decidendum*, si può procedere all'esame delle questioni aventi a oggetto l'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999.

4.1.- In via preliminare, va dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 97, secondo comma, Cost., che è parametro non funzionalmente correlato alla gestione della finanza pubblica (sentenze n. 146 del 2019, n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).

4.2. - In riferimento alla denunciata violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., cui si correla quella degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., la Provincia autonoma di Trento eccepisce che il rimettente avrebbe dovuto evocare il parametro di competenza vigente al momento dell'emanazione delle norme denunciate, anteriore alla modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione, e confrontarsi con la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

4.2.1.- Entrambe le eccezioni sono infondate.

Quanto alla prima, occorre rilevare che il riconoscimento del rimborso delle spese processuali anche nell'ipotesi in cui è disposta l'archiviazione è stato introdotto nell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999 dall'art. 28, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2014)», ossia successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione.



In ogni caso, va evidenziato che «[l']art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ha codificato il limite del “diritto privato”, consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001» (*ex plurimis*, sentenza n. 159 del 2013), limite «rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117 [...] (ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia “ordinamento civile”, ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati», così divenendo irrilevante la mancata evocazione dell'art. 117 Cost. nel testo precedente alla modifica del Titolo V (sentenza n. 282 del 2004).

Analoghe considerazioni valgono con riferimento alle materie «giurisdizione e norme processuali» e «giustizia amministrativa», parimenti richiamate dal rimettente e indicate dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. come di competenza esclusiva del legislatore statale.

Quanto alla seconda eccezione, si rammenta che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «[l']art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), limita l'applicabilità dell'art. 117 Cost., nel testo introdotto da quest'ultima legge, alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie. Laddove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il giudice rimettente, non può [...] prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio principale, [...] e dallo] spiegare in quale rapporto esse si trovino con l'invocato parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., illustrando le ragioni per le quali tale ultima norma costituzionale dovrebbe assumersi a parametro in luogo delle previsioni contenute nello statuto speciale» (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2017).

Nel caso in esame, il rimettente ha assolto al citato onere argomentativo, ritenendo che la disciplina censurata esuli dalla materia «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), in quanto riconducibile, a suo avviso, alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, sollevata in riferimento ai citati parametri, non è fondata.

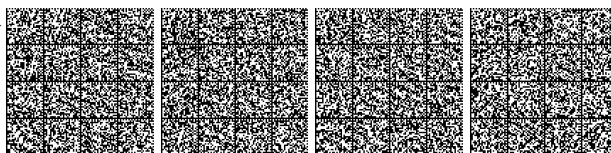
5.1.- Occorre premettere che il rimettente deduce la violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., cui sarebbe correlata quella degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. in quanto la spesa indebitamente consentita dalla disciplina censurata determinerebbe, come inevitabile conseguenza, un aggravio della finanza provinciale, incidendo negativamente sull'equilibrio del bilancio.

Alla stregua dell'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, come già detto, sono ammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, evocati in correlazione funzionale con i primi, ove si traducano «immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 196 del 2018).

5.2.- Nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 92, comma 1, della legge prov. Trento n. 12 del 1983, la disposizione censurata riconosce «il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili», nonché «nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione del procedimento penale o del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile».

Nella disciplina oggetto di censura, viene dunque in rilievo l'estensione della rimborsabilità delle spese per attività difensive svolte sia nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili, sia nei procedimenti conclusi con l'archiviazione. La disposizione censurata introduce, infatti, per le categorie di giudizi e procedimenti espressamente indicati, una specifica disciplina del rimborso degli oneri della difesa, che attiene ai profili organizzativi dell'ente territoriale.

5.3.- In via preliminare, si deve rilevare che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina del trattamento giuridico e economico dei dipendenti pubblici, anche delle Regioni e delle Province autonome, va ricondotta, per i profili privatizzati del rapporto, alla materia dell'ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. I profili “pubblicistico-organizzativi” ad esso afferenti rientrano, invece, nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi nella competenza legislativa residuale delle Regioni prevista dall'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 128 e n. 25 del 2020, n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018). Infine, la disciplina della responsabilità amministrativa, nella quale i profili sostanziali della stessa sono strettamente intrecciati con i poteri del giudice chiamato ad accertarla, è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni regionali (sentenze n. 337 del 2009, n. 200 del 2008, n. 184 del 2007 e n. 345 del 2004).



5.4.- Nella specie, con l'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, è stata prevista la possibilità di rimborso delle spese sostenute per attività difensive svolte sia nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili, sia nei procedimenti conclusi con l'archiviazione. Tale intervento attiene non al rapporto di impiego - e quindi alla competenza statale in materia di «ordinamento civile» - bensì al rapporto di servizio e si inserisce nel quadro di un complessivo apparato normativo volto a evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità.

5.4.1.- Si tratta, invero, di finalità coerenti con la *ratio* della disciplina statale che - già con l'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) - ha delimitato la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave. In questo modo, il legislatore statale ha inteso «predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa [...] determinando quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo [...]» (sentenza n. 371 del 1998).

Risulta ispirato alla medesima *ratio* anche l'art. 18, comma 1, del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), secondo cui «[l]e spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato [...]».

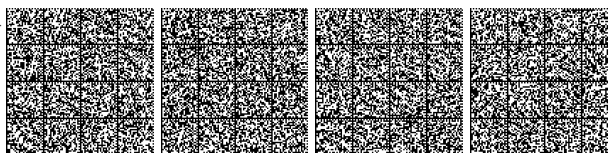
Nella stessa direzione si pone l'interpretazione autentica di quest'ultima disposizione, indicata dall'art. 10-*bis*, comma 10, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito in legge 2 dicembre 2005, n. 248. Con espresso riferimento al giudizio contabile, esso, al comma 10, stabilisce che l'art. 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997 si interpreta nel senso che «il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 91 del codice di procedura civile, non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del proscioltto [...]».

In tempi più recenti e con specifico riferimento ai giudizi di responsabilità contabile, l'art. 31, comma 2, cod. giust. contabile, ha stabilito che «[c]on la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa».

Anche la giurisprudenza della Corte di cassazione ha riconosciuto che questo apparato normativo risponde a un interesse generale, quello di sollevare i funzionari pubblici che abbiano agito in nome, per conto e nell'interesse dell'amministrazione dal timore di eventuali conseguenze giudiziarie connesse all'espletamento delle loro attività istituzionali (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 6 luglio 2015, n. 13861). Analogamente, il Consiglio di Stato ha affermato che il fine avuto di mira dal legislatore è volto a evitare «che il dipendente [...] tema di fare il proprio dovere» (Consiglio Stato, sezione quarta, sentenze 13 gennaio 2020, n. 280, e 28 novembre 2019, n. 8137).

5.5.- La realizzazione delle finalità sopra evidenziate può avvenire attraverso il riconoscimento del rimborso delle spese sostenute nell'ambito del giudizio di accertamento della responsabilità, ma ciò non esclude che le stesse possano essere perseguite anche mediante l'estensione del rimborso a oneri economici affrontati in fasi procedurali distinte dal giudizio, ovvero in giudizi definiti per questioni preliminari o pregiudiziali. È quanto prevede la disposizione censurata, che riconosce il rimborso delle spese sostenute dai dipendenti provinciali per la difesa «nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili», nonché «nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione».

In quanto volta a soddisfare esigenze, di sicuro rilievo pubblicistico, attinenti all'organizzazione dell'amministrazione provinciale, secondo criteri di efficienza e qualità dei servizi, la disciplina provinciale in esame appare espressione della competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e del personale», di cui all'art. 8, numero 1, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e non di quelle, evocate dal rimettente, che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., attribuisce in via esclusiva al legislatore statale.



Ciò impedisce, altresì, di ravvisare la lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., la cui violazione, nella fattispecie, viene ammissibilmente dedotta dal giudice *a quo* in correlazione allo scopo, insito nelle materie di competenza esclusiva statale e segnatamente in quella dell'ordinamento civile, di garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale e non quale limite interno alla competenza provinciale ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia.

5.6.- Alla luce delle considerazioni che precedono, non assume rilievo, rispetto al diverso caso in esame, l'illegittimità dell'art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1, recante «Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni», per il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dichiarata dalla sentenza n. 19 del 2014.

5.7.- Da queste considerazioni discende che anche le questioni di legittimità costituzionale, «funzionalmente connesse» alle precedenti, sollevate in riferimento agli artt. 81 e 119, primo comma, Cost., sono parimenti non fondate.

Una volta riconosciuto che l'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999 costituisce legittimo esercizio della potestà legislativa primaria di cui all'art. 8, numero 1, dello statuto di autonomia, ed in mancanza di censure attinenti al difetto di copertura degli oneri di spesa ad esso connessi, va infatti escluso che da ciò sia conseguita una lesione dei parametri costituzionali evocati.

6.- Infine, non è fondata neppure la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 103, secondo comma, Cost.

La disciplina provinciale in esame non interferisce con la competenza della Corte dei conti in ordine all'accertamento dell'an della liquidazione delle spese nell'ambito del giudizio contabile e del successivo rimborso al dipendente. Essa, come si è detto, si limita, infatti, a regolare alcuni aspetti del rapporto di servizio fra l'amministrazione provinciale e il dipendente coinvolto in un procedimento concluso senza accertamento di responsabilità.

Al riguardo va rilevato che - ferma restando la regolamentazione da parte del giudice contabile delle spese del relativo giudizio - deve essere distinto il rapporto che ha per oggetto il giudizio di responsabilità contabile da quello che si instaura fra l'incolpato, poi assolto o prosciolto, e l'amministrazione di appartenenza, relativamente al rimborso delle spese per la difesa. Sia la giurisprudenza ordinaria, sia quella amministrativa, infatti, hanno riconosciuto che tra i due rapporti non vi sono elementi di connessione, in ragione della diversità del loro oggetto (Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 28 luglio 2017, n. 3779; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 14 marzo 2011, n. 5918, 24 marzo 2010, n. 6996, e 12 novembre 2003, n. 17014).

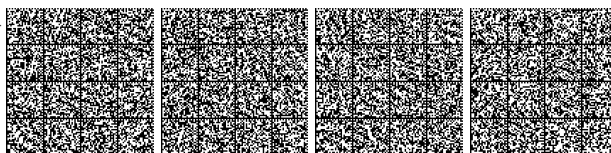
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento) sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1-bis e 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, sollevata in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, Cost., dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200189

N. 190

Sentenza 9 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Rapina impropria - Trattamento sanzionatorio - Equiparazione a quello della rapina propria - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di offensività e di proporzionalità della pena - Non fondatezza delle questioni - Invito al legislatore a considerare la pressione punitiva relativa ai delitti contro il patrimonio.

- Codice penale, art. 628, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49.

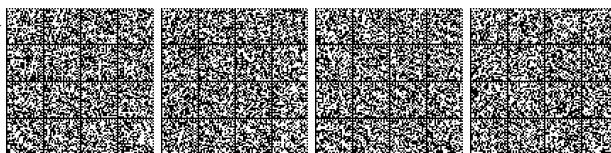
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale promossi dal Tribunale ordinario di Torino con ordinanze del 9 maggio, del 27 maggio e dell'8 ottobre 2019, iscritte rispettivamente ai numeri 130, 156 e 241 del registro ordinanze 2019 e pubblicate, rispettivamente, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 37 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2019 e n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
visto l'atto di costituzione di R. T., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
uditi gli avvocati Sonia Maria Cocca e Anna Scifoni per R. T., e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 maggio 2019 (r.o. n. 130 del 2019), il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale.

Si procede nel giudizio *a quo*, mediante rito abbreviato, nei confronti di persona accusata del reato di rapina cosiddetta impropria (secondo comma dell'art. 628 cod. pen.). L'imputato, in particolare, dopo essersi impossessato di oggetti di scarso valore all'interno di un esercizio commerciale, avrebbe esercitato violenza nei confronti di una persona che tentava di fermarlo, riuscendo a divincolarsi e però restando bloccato, dopo pochi secondi, per l'intervento di personale di sorveglianza dello stesso esercizio commerciale.

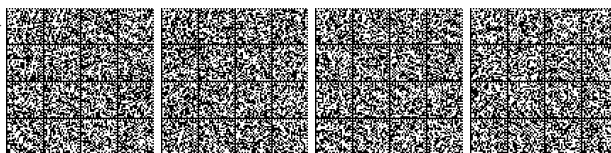
1.1.- Il Tribunale rimettente, premesso un riferimento alla correttezza della qualificazione giuridica conferita al fatto, richiama l'identità di trattamento sanzionatorio tra il reato in contestazione e il delitto di rapina cosiddetta propria (primo comma dell'art. 628 cod. pen.), trattamento fra l'altro inasprito dall'art. 1, comma 8, lettera a), della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), con l'aumento della sanzione minima edittale, nella specie detentiva, da tre a quattro anni di reclusione.

Una tale equiparazione tra le pene comminate per le due ipotesi di rapina, secondo il rimettente, contrasterebbe anzitutto con il principio di uguaglianza, data l'asserita disomogeneità strutturale delle relative fattispecie. Nel primo comma, infatti, l'art. 628 cod. pen. richiederebbe che la violenza alla persona o la minaccia siano finalizzati all'impossessamento della cosa mobile altrui, e per questo la condotta tipica paleserebbe una maggior gravità, sul piano obiettivo dell'azione come nei profili soggettivi. Nella fattispecie di rapina impropria, invece, l'uso della violenza o della minaccia per la commissione del reato non sarebbe programmato, avendo luogo solo dopo la sottrazione, per effetto di una «tensione istintiva alla libertà».

L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche in un diverso profilo.

La condotta violenta o minacciosa, per quanto tenuta allo scopo di conseguire l'impunità o il profitto del reato, non integra il delitto previsto dal secondo comma dell'art. 628 cod. pen., quando non è immediatamente successiva alla sottrazione della cosa, con la conseguenza che l'agente viene sottoposto a un trattamento sanzionatorio più mite di quello concernente la rapina impropria, dato dalla punizione per il furto e da quella per il reato commesso in seguito (ad esempio, resistenza a pubblico ufficiale o violenza privata). Ebbene, il distinguo fondato sul connotato di immediatezza (o *non*) dell'azione di violenza o minaccia non giustificerebbe, secondo il rimettente, una differenza tanto marcata di trattamento, discutendosi, per entrambi i casi, d'una condotta reattiva con caratteristiche e finalità invariate. Una stessa punizione dovrebbe dunque accomunare tutte le ipotesi i cui comportamenti violenti o minacciosi siano tenuti per assicurare il possesso della cosa sottratta o garantire l'impunità del loro autore, a prescindere dalla loro prossimità temporale alla sottrazione della cosa mobile altrui. Le relative fattispecie, per tal via, resterebbero distinte da quelle in cui le condotte di violenza o minaccia siano proprio e invece strumentali alla sottrazione, da considerarsi più gravi e, dunque, legittimamente segnate da previsioni edittali più severe.

1.2.- Il Tribunale di Torino ritiene che la disciplina censurata violi anche il principio di offensività, desunto dal secondo comma dell'art. 25 Cost. Muovendo dall'assunto che pari livelli di gravità dell'offesa esigano risposte sanzionatorie corrispondenti, ritiene il rimettente che, invece, tali risposte dovrebbero differenziarsi già sul piano edittale nel caso di situazioni difformi, e comunque consentire, attraverso la previsione di una forbice sufficientemente ampia,



una regolazione adeguata alle caratteristiche di ciascun caso concreto. Un caso di tentato furto con successiva violenza privata potrebbe essere trattato con la necessaria duttilità applicando gli artt. 56, 81, secondo comma, 624 e 610 cod. pen., ma la sua qualificazione come rapina impropria eliminerebbe in gran parte la possibilità di una modulazione della risposta sanzionatoria, schiacciando verso l'alto il valore minimo della pena irrogabile.

1.3.- Sarebbe violato infine, secondo il giudice *a quo*, il secondo (*recte*: terzo) comma dell'art. 27 Cost., poiché la funzionalità rieducativa della pena esigerebbe un rapporto di adeguata proporzione tra il fatto e la pena medesima, e tale rapporto sarebbe squilibrato, a fronte delle condotte di rapina impropria, riguardo a un minimo edittale pari a quattro anni per la reclusione.

1.4.- Sulle premesse indicate, il Tribunale di Torino chiede a questa Corte un intervento di ablazione del secondo comma dell'art. 628 cod. pen. L'eliminazione della disposizione implicherebbe per gli attuali casi di rapina impropria l'applicazione congiunta d'una fattispecie di furto e della figura di reato di volta in volta integrata dall'azione successiva alla sottrazione della cosa altrui (violenza privata, ad esempio, o resistenza a pubblico ufficiale). In questo quadro, grazie alle ampie possibilità di modulazione restituite al giudice, l'ordinamento potrebbe reagire in misura proporzionata ai fatti, senza punizioni eccessive e senza tuttavia indebolire, nel contempo, la risposta dello Stato a comportamenti criminali di più elevato spessore.

1.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 1° ottobre 2019, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

L'Avvocatura generale nega il fondamento del principale assunto del rimettente, e cioè che il preordinato ricorso alla violenza sia un profilo necessario ed esclusivo delle ipotesi di rapina propria. Ben possono esservi situazioni nelle quali l'agente ricorre al comportamento minaccioso o violento per superare, in danno del possessore della cosa da sottrarre, una resistenza non prevista. Allo stesso modo, possono ricorrere situazioni nelle quali è già programmata una condotta violenta da praticare dopo la sottrazione, al fine di conservare il possesso della cosa o di garantirsi l'impunità.

Le condotte delineate dai primi due commi dell'art. 628 cod. pen. non si distinguerebbero per la struttura del dolo, né per l'identificazione dei beni offesi (patrimonio e persona), ma solo per il momento nel quale il comportamento violento o minaccioso si inserisce in una serie causale sostanzialmente analoga: prima della sottrazione e al fine di realizzarla, oppure dopo la sottrazione e al fine di conseguirne i vantaggi.

Non sarebbe affatto irragionevole, dunque, l'equiparazione nel trattamento sanzionatorio. E non sarebbe irragionevole neppure la minor punizione dei casi in cui violenza o minaccia non seguano immediatamente la sottrazione, perché a quel punto non si tratterebbe più di comportamenti finalizzati a consolidare il possesso (già conseguito dall'agente), ma di condotte ormai estranee all'aggressione patrimoniale, già esaurita mediante un furto.

Il carattere proporzionale del trattamento sanzionatorio previsto dal secondo comma dell'art. 628 cod. pen. varrebbe anche - secondo l'interveniente - ad escludere il fondamento delle censure costruite sul principio di offensività, in assoluto e nel confronto con la previsione concernente la rapina propria, la quale, come detto, disegnerebbe un reato di capacità lesiva del tutto analogo.

Le medesime conclusioni, infine, sono proposte con riferimento al principio di finalizzazione rieducativa della pena, anche tenuto conto che l'ampiezza comunque propria della forbice edittale, e la possibilità che la pena sia mitigata per effetto di circostanze attenuanti, consentirebbero in ogni caso un trattamento proporzionato e dunque efficace anche in chiave di risocializzazione del reo.

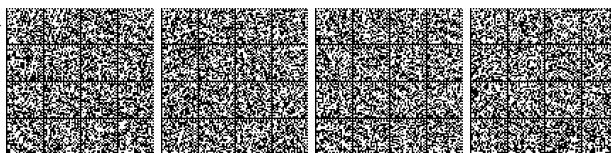
1.6.- Con atto spedito il 30 settembre 2019, e pervenuto alla Corte costituzionale il 7 ottobre successivo, si è costituito R. T., imputato nel procedimento *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate.

In adesione agli argomenti del rimettente, la parte sostiene che le ipotesi di rapina propria e di rapina impropria sarebbero diverse sul piano soggettivo (solo nel primo caso la violenza o la minaccia sarebbero ineludibilmente programmate) e sul piano oggettivo (mancando nella seconda fattispecie la strumentalità della condotta violenta o minacciosa alla sottrazione della cosa).

Sempre richiamando gli argomenti indicati dal Tribunale di Torino, la parte osserva che la norma censurata romperebbe la corrispondenza tra quantità della pena ed effettiva capacità di offesa della rapina impropria, con l'ulteriore conseguenza di un pregiudizio della capacità rieducativa della sanzione inflitta, così violando gli artt. 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.

1.7.- In data 15 aprile 2020 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato fuori termine una memoria difensiva.

2.- Con ordinanza del 27 maggio 2019 (r.o. n. 156 del 2019) il Tribunale di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, cod. pen.



2.1.- Nella specie, l'imputazione di rapina impropria - per la quale si procede mediante rito abbreviato - riguarda il comportamento d'una persona sorpresa all'interno di un'automobile, mentre si impossessava di cose contenute nei vani porta oggetti. Riuscito a portarsi fuori dell'abitacolo, l'imputato aveva "strattonato" colui che aveva cercato di trattenerlo nel veicolo, ma era stato poi fermato a pochi metri dal mezzo, anche per l'intervento di alcuni passanti e di agenti delle forze di polizia.

Dopo avere argomentato circa la correttezza della qualificazione conferita al fatto (rapina impropria consumata) e circa una ritenuta modestia dell'episodio, dopo avere altresì registrato un nuovo e recente aumento del minimo della pena detentiva prevista dalla norma incriminatrice (portato a cinque anni dall'art. 6, comma 1, lettera a, della legge 26 aprile 2019, n. 36, recante «Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa»), il rimettente ha sviluppato in larga parte gli argomenti proposti con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 130 del 2019, in precedenza illustrata.

Riguardo alla comparazione con la rapina propria, nondimeno, propone il rimettente una deduzione ulteriore, fondata sul diverso ruolo dell'impossessamento nell'economia delle due fattispecie. Mentre infatti la rapina propria è consumata solo quando l'agente ha conseguito l'autonoma disponibilità della cosa sottratta al soggetto passivo, altrettanto non può dirsi per la rapina impropria, ove il reato si consuma a prescindere dall'impossessamento, che anzi difetta, nella generalità dei casi, perché la condotta violenta o minacciosa segue immediatamente la sottrazione, ed è appunto finalizzata «ad assicurare» il possesso della cosa (o in alternativa l'impunità dell'agente). L'irragionevolezza nella assimilazione del trattamento sanzionatorio, dunque, sarebbe ancora più marcata, così come l'irragionevolezza di un trattamento differenziale della fattispecie di rapina impropria rispetto all'ipotesi del furto non immediatamente seguito da condotte reattive.

Il Tribunale ribadisce, per il resto, i dubbi di compatibilità della norma censurata con gli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., reiterando la richiesta di mera e diretta ablazione della norma medesima.

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 29 ottobre 2019, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

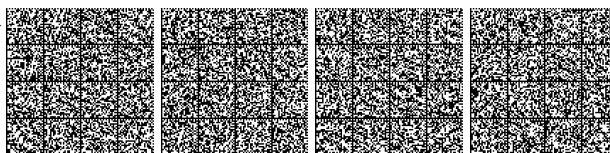
Considerato che l'ordinanza di rimessione riprende per la gran parte gli argomenti già adottati con quella iscritta al r.o. n. 130 del 2019, anche l'Avvocatura generale riproduce pressoché testualmente i rilievi sviluppati nell'atto di intervento relativo a quel primo giudizio. Non manca peraltro di cogliere l'argomento aggiuntivo del rimettente, per il quale l'assimilazione del trattamento sanzionatorio tra rapina propria e impropria risulterebbe irragionevole una volta considerato che, nella seconda, l'impossessamento della cosa non è necessario per la consumazione del reato, e anzi normalmente fa difetto. Secondo l'interveniente, il rilievo «non sembra cogliere nel segno», posto che nel caso di specie, comunque, l'impossessamento sarebbe stato perfezionato.

2.3.- In data 15 aprile 2020 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato fuori termine una memoria difensiva.

3.- Con ordinanza dell'8 ottobre 2019 (r.o. n. 241 del 2019), il Tribunale di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., in riferimento agli artt. 3, primo comma, 25, secondo comma, 27, terzo comma, Cost., nonché all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

3.1.- Si procede nel giudizio *a quo*, mediante rito abbreviato, per il delitto di tentata rapina impropria (artt. 56 e 628, secondo comma, cod. pen.). Secondo l'accusa, l'imputato aveva prelevato merce in esposizione all'interno di un negozio, nascondendola in una borsa e raggiungendo quindi l'uscita. Qui il proprietario dell'esercizio aveva chiesto di restituire la merce, ma l'uomo aveva reagito spingendolo con violenza, abbandonando la merce sottratta e cominciando una fuga quasi subito interrotta da agenti di polizia, che avevano casualmente assistito alla scena.

Il rimettente, assunta in via preliminare la correttezza della qualificazione giuridica conferita ai fatti, osserva come la pena edittale detentiva risulti conseguentemente compresa tra il minimo di un anno e otto mesi e il massimo di sei anni e otto mesi. Il giudice *a quo* aggiunge che, nel caso di condanna, ben difficilmente si perverrebbe all'irrogazione di una pena inferiore al minimo, finanche nel caso fossero riconosciute le attenuanti generiche o del danno di particolare tenuità (rispettivamente previste dagli artt. 62-bis e 62, numero 4, cod. pen.). All'imputato è infatti contestata la recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.), che nella specie dovrebbe essere effettivamente applicata, trattandosi di persona più volte condannata per furto e rapina, e più volte assoggettata in concreto all'esecuzione di pene detentive. Di conseguenza, il giudizio di comparazione con le circostanze attenuanti potrebbe chiudersi al più nel senso della equivalenza (art. 69, ultimo comma, cod. pen.).



3.2.- Ciò premesso, il Tribunale ritiene che i valori edittali di pena per la rapina impropria, avuto speciale riguardo a quelli minimi (e anche alla diminuzione ex art. 56 cod. pen. per il tentativo), determinino una lesione dei principi di proporzionalità e di necessaria finalizzazione rieducativa della pena, di talché non varrebbe invocare il canone pur tradizionale della discrezionalità riservata al legislatore riguardo alle scelte sanzionatorie.

Più in particolare, il rimettente denuncia anzitutto una violazione del principio di uguaglianza formale, o ragionevolezza estrinseca, poiché la norma censurata determina l'uguale trattamento di situazioni asseritamente diseguali. Gli argomenti sono espressamente ripresi, anche mediante ampio ricorso alla citazione testuale, dalla motivazione dell'ordinanza r.o. n. 130 del 2019 in precedenza esposta, ritenendo il rimettente non rilevante il fatto che, nella specie, si tratti di delitti tentati e non già consumati.

In secondo luogo - sempre in rapporto alla regola di uguaglianza sancita all'art. 3, primo comma, Cost. - la pena per la rapina impropria andrebbe omologata a quella applicabile nei casi in cui la condotta violenta o minacciosa, tenuta al fine di conservare il possesso della cosa sottratta o di garantirsi l'impunità, non sia tenuta immediatamente dopo la sottrazione. In tali casi l'applicazione congiunta delle norme sul furto e di quelle relative alla condotta finale condurrebbe alla determinazione di un trattamento sanzionatorio molto più moderato, sebbene, a parere del rimettente, si tratti di situazioni analoghe a quelle cui attualmente si riferisce la figura della rapina impropria.

Una ulteriore violazione dell'art. 3 Cost. - in questo caso nella prospettiva della ragionevolezza intrinseca e in rapporto agli artt. 25 e 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo riferito all'art. 49 della CDFUE) - è prospettata mediante ampi richiami alla giurisprudenza costituzionale, e in particolare agli argomenti della sentenza n. 236 del 2016: i parametri citati esigerebbero un connotato di proporzionalità delle previsioni sanzionatorie, nel segno dell'uguaglianza, dell'offensività e della finalizzazione rieducativa della pena, imponendo l'adozione di norme capaci di consentire il pieno adeguamento della sanzione alle caratteristiche del caso concreto.

Il Tribunale di Torino ritiene che il caso di specie rappresenti ottima dimostrazione del proprio assunto, poiché considera palesemente eccessiva una pena di un anno e otto mesi di reclusione per un tentativo di rapina impropria segnato dalla modestia del potenziale danno patrimoniale (quaranta euro) e della violenza esercitata sulla vittima (una semplice spinta).

3.3.- Il giudice rimettente, venendo alla formulazione del petitum, ricorda che il sindacato di costituzionalità sui valori sanzionatori è stato spesso subordinato dalla giurisprudenza costituzionale alla possibilità di identificare nell'ordinamento «grandezze già rinvenibili» e di riportare ad esse l'intervento manipolatorio della Corte.

Ebbene, la semplice ablazione del secondo comma dell'art. 628 cod. pen. varrebbe, sempre secondo il rimettente, a introdurre per le attuali fattispecie di rapina impropria il trattamento già istituito per situazioni asseritamente omologabili. Lo scioglimento del reato complesso, in altre parole, implicherebbe la sussunzione delle condotte nelle fattispecie di furto (consumato o tentato) e in quelle di resistenza a pubblico ufficiale o violenza privata.

3.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 29 gennaio 2020, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

L'atto, sulla premessa delle forti analogie esistenti tra l'ordinanza iscritta al r.o. n. 241 del 2019 e i due precedenti atti di promovimento dello stesso Tribunale di Torino, ripropone gli argomenti già spesi nei relativi atti di intervento. In particolare, la differenza tra rapina propria e impropria non risiederebbe nella diversa intensità del dolo (che può essere d'impeto anche nella rapina propria, e risolversi nella premeditazione in quella impropria), o nella differente qualità dei beni offesi, perché l'unica variante sarebbe data dal ruolo strumentale della violenza o della minaccia, ferma restando l'aggressione al patrimonio e alla persona.

La natura di reato complesso sarebbe comune alle due fattispecie, che recepiscono nella severa determinazione della pena la peculiare gravità espressa, appunto, dalla combinazione d'una pluralità di offese. Per queste ragioni, riguardo alla rapina impropria, non si impone affatto - secondo l'Avvocatura generale - un trattamento analogo a quello che si otterrebbe scindendo il reato e irrogando le pene per il furto e per il reato commesso immediatamente dopo. Quanto ai comportamenti ancora successivi, la loro punizione autonoma (e più blanda) sarebbe del tutto logica, essendosi consolidata la nuova situazione possessoria ed essendosi consumate le possibilità di legittima difesa del precedente possessore.

Nella quantificazione delle pene per la rapina, lungi dal compiere scelte di manifesta sproporzione, il legislatore avrebbe ragionevolmente inteso reagire alla criminalità patrimoniale violenta. Le già indicate analogie tra le due figure di rapina, semmai, renderebbero manifestamente ingiustificato il trattamento più blando che, per la rapina impropria, sarebbe determinato dall'ablazione del secondo comma dell'art. 628 cod. pen.



La ragionevolezza della disciplina censurata, infine, varrebbe a privare di fondamento le censure fondate sull'asserita violazione del principio di offensività e del principio di necessaria finalizzazione rieducativa della pena. Del resto - conclude l'Avvocatura generale - l'ampio cursore tra i valori edittali minimo e massimo, congiuntamente al possibile intervento di fattispecie attenuanti, consente al giudice una quantificazione della pena adeguatamente regolata sulle caratteristiche del caso sottoposto al suo giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con tre distinte ordinanze, di tenore in larga parte analogo (r.o. n. 130, n. 156 e n. 241 del 2019), il Tribunale ordinario di Torino solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

I giudici rimettenti sottolineano che, per il reato di rapina cosiddetta impropria (sussistente quando l'autore adopera violenza o minaccia immediatamente dopo la sottrazione della cosa, per assicurare a sé o ad altri il possesso di quella o per procurare a sé o ad altri l'impunità), la disposizione censurata commina le stesse pene previste, al primo comma del medesimo art. 628 cod. pen., per la rapina cosiddetta propria (che si realizza quando l'autore, mediante violenza alla persona o minaccia, s'impadronisce della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene), con valore editale minimo per la reclusione pari dapprima a quattro anni (da applicarsi nel giudizio che ha originato l'ordinanza r.o. n. 130 del 2019), e poi elevato a cinque anni ex art. 6, comma 1, lettera a), della legge 26 aprile 2019, n. 36, recante «Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa» (da applicarsi nei giudizi che hanno originato le ordinanze r.o. n. 156 e n. 241 del 2019).

Posta questa premessa, nelle tre ordinanze, complessivamente considerate, si assume anzitutto che l'art. 628, secondo comma, cod. pen. violi l'art. 3 Cost., sotto vari profili.

Esso determinerebbe, per un primo verso, un uguale trattamento di situazioni diseguali, dato che nella rapina propria la violenza o minaccia alla persona sarebbero programmate quali mezzi essenziali per l'aggressione patrimoniale, mentre nella rapina impropria non sarebbero preordinate e si manifesterebbero solo eventualmente, dopo la sottrazione della cosa, quali comportamenti finalizzati alla conservazione della libertà. Si assume inoltre, nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 156 del 2019, che, per la consumazione della rapina impropria, non sarebbe necessario neppure l'effettivo impossessamento della cosa mobile altrui, invece testualmente richiesto per l'integrazione della rapina propria, il che renderebbe ancor più irragionevole l'equiparazione delle due fattispecie sul piano sanzionatorio.

In secondo luogo, di converso, la disposizione censurata comporterebbe un trattamento difforme di situazioni eguali. Ritengono infatti i rimettenti che il legame cronologico tra la sottrazione della cosa e l'uso della violenza o minaccia - posto alla base della figura della rapina impropria mediante il ricorso all'avverbio «immediatamente» - sarebbe irrilevante, o comunque inidoneo a legittimare un trattamento punitivo eccedente quello previsto per il caso in cui la condotta minacciosa o violenta faccia seguito alla sottrazione, allo stesso modo e con le medesime finalità, ma in modo non immediato, integrando le fattispecie di furto e di violenza privata, minaccia o resistenza a pubblico ufficiale. In entrambe le ipotesi si sarebbe infatti in presenza di un attacco al patrimonio e di un attacco alla persona, di gravità analoga sia sul piano oggettivo che su quello soggettivo.

Nelle ordinanze iscritte al r.o. n. 130 e n. 156 del 2019 si sostiene che l'art. 628, secondo comma, cod. pen. violerebbe anche l'art. 25, secondo comma, Cost., posto che il principio di offensività, espresso dall'indicata disposizione costituzionale, imporrebbe di regolare la sanzione penale in modo adeguato alla peculiarità dell'offesa recata da ciascun fatto concreto, ciò che invece non accadrebbe, a causa degli elevati valori edittali della disposizione censurata.

Secondo le due ordinanze da ultimo menzionate, sarebbe inoltre leso l'art. 27, terzo comma, Cost., posto che il principio di finalizzazione rieducativa della pena imporrebbe un rapporto di proporzionalità tra sanzione inflitta e gravità del reato commesso, ugualmente non conseguibile in virtù di quegli elevati valori edittali.

Nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 241 del 2019, il rimettente ritiene che la violazione degli appena ricordati artt. 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. si accompagni alla violazione dell'art. 3 Cost., posto che il principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria, desumibile dai parametri indicati, esigerebbe previsioni punitive che consentano di adeguare le pene inflitte alla gravità del fatto e dell'offesa, ciò che non sarebbe possibile, sempre alla luce degli elevati valori edittali stabiliti dall'art. 628, secondo comma, cod. pen., anche riguardo all'ipotesi del tentativo.



Nella medesima ordinanza si prospetta, infine, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 CDFUE, parametri che a loro volta esigerebbero previsioni rispettose del principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria.

2.- I tre giudizi di legittimità costituzionale hanno ad oggetto la stessa disposizione, censurata in relazione a parametri costituzionali in gran parte coincidenti, sotto profili analoghi e con argomentazioni sovrapponibili. Ponendo, pertanto, le stesse questioni, vanno riuniti e definiti con un'unica pronuncia.

3.- In tutti i propri atti di intervento l'Avvocatura generale dello Stato chiede, in via preliminare, che le questioni vengano dichiarate inammissibili. Tale richiesta, tuttavia, è motivata esclusivamente con argomenti di merito, volti a negare l'irragionevolezza della disposizione censurata o il difetto di proporzionalità della sanzione editale. Le relative eccezioni, di conseguenza, vanno respinte.

Si deve peraltro rilevare una diversa ragione di inammissibilità concernente la questione sollevata, nel giudizio introdotto dall'ordinanza r.o. n. 241 del 2019, con riguardo al primo comma dell'art. 117 Cost., relativamente all'art. 49 della CDFUE.

Nella stessa CDFUE è espressamente stabilito, all'art. 51, che le disposizioni della Carta medesima «si applicano [...] agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». La giurisprudenza di questa Corte ha da tempo chiarito, in coerenza con un costante orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, che le norme sovranazionali in questione possono essere invocate nel giudizio di legittimità costituzionale solo a condizione che «la fattispecie sottoposta all'esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo [...] e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto» (sentenza n. 80 del 2011).

Su tale premessa, si è più volte rilevato come il giudice rimettente sia chiamato a dare contezza delle ragioni per cui la disciplina censurata vale ad attuare il diritto dell'Unione. In mancanza, la prospettazione dei motivi di asserito contrasto tra la norma denunciata e il parametro costituzionale risulta generica, con conseguente inammissibilità della relativa questione (sentenze n. 279 del 2019, n. 37 del 2019, n. 194 del 2018, n. 111 del 2017, n. 63 del 2016).

Poiché l'ordinanza di rimessione iscritta al r.o. n. 241 del 2019 non contiene i riferimenti appena indicati, la questione concernente l'art. 117, primo comma, Cost., con essa sollevata, deve essere dichiarata inammissibile.

4.- Come si è visto, le ordinanze di rimessione pongono anzitutto in evidenza profili di asserito contrasto fra l'art. 628, secondo comma, cod. pen., e l'art. 3 Cost., sia per lesione del principio di uguaglianza formale, sia per violazione del principio di ragionevolezza.

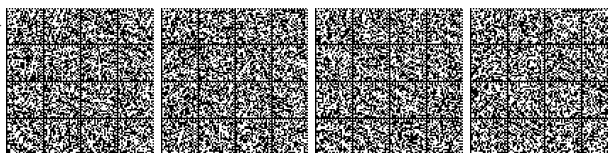
Tre sono, più precisamente, i profili sottolineati dai rimettenti.

La prima censura scaturisce dalla comparazione tra la fattispecie di rapina impropria e quella di rapina propria, e attiene ai profili soggettivi delle condotte criminose. È qui contestata la parificazione del trattamento sanzionatorio nelle due ipotesi, in spregio a una differenza ritenuta invece fondamentale dai giudici a quibus: nella rapina propria, il ricorso alla violenza, quale mezzo per la sottrazione della cosa, sarebbe preordinato, se non addirittura premeditato, così da manifestare una forte intensità di dolo e una determinazione criminale particolarmente spiccata; per la rapina impropria, il ricorso alla violenza sarebbe invece soltanto eventuale, ed esprimerebbe un atteggiamento meno significativo sul piano della pericolosità, essendo in sostanza dovuto alla comprensibile volontà di sottrarsi alla punizione e di conservare la libertà.

La seconda censura, sempre all'esito della comparazione tra rapina propria e impropria, riguarda la soglia prevista per la consumazione del reato. Nella prima fattispecie, è richiesto il completo perfezionamento dell'aggressione all'altrui patrimonio (non solo la sottrazione in danno della vittima, ma anche l'impossessamento a vantaggio del *reo*), mentre nella seconda il reato è integrato già solo dalla sottrazione della cosa, senza che sia necessaria l'instaurazione di una nuova situazione possessoria in capo all'agente: si sarebbe, dunque, in presenza di una lesione asseritamente meno grave del bene oggetto della tutela.

Mentre i due profili fin qui considerati dovrebbero condurre, nella logica dei rimettenti, alla differenziazione dei valori edittali di pena previsti al primo e al secondo comma dell'art. 628 cod. pen., la considerazione del terzo profilo di censura indurrebbe invece alla ricerca di una corrispondenza tra la sanzione per la rapina impropria e quella irrogabile per fatti di furto, cui facciano seguito reati finalizzati a evitare la punizione o ad assicurare il possesso già conseguito della cosa mobile altrui.

A differenziare le due situazioni - notano i rimettenti - è attualmente il dato della "immediatezza", o meno, della violenza o della minaccia rispetto al compimento della sottrazione. Tuttavia, a loro avviso, questa sola differenza non varrebbe a giustificare la diversità delle conseguenze sanzionatorie previste per l'una e per l'altra ipotesi. Ciò, anzi, tutto, perché la nozione di "immediatezza" sarebbe incerta e foriera di prassi giurisprudenziali divergenti. Inoltre, la (più o meno) immediata sequenza tra furto e violenza o minaccia non inciderebbe né sulla gravità obiettiva del fatto (resterebbero immutati i beni giuridici e le forme della loro lesione) né sui profili soggettivi del fatto medesimo (sempre segnati da un dolo di furto e dalla particolare strumentalità della violenza o della minaccia che al furto conseguono).



5.- Secondo i giudici a quibus, i vulnera lamentati andrebbero superati non già attraverso la ricerca di una dosimetria sanzionatoria alternativa per il reato di cui all'art. 628, secondo comma, cod. pen., ma, più semplicemente, attraverso la radicale ablazione della previsione incriminatrice. La relativa dichiarazione di illegittimità costituzionale varrebbe, sia ad eliminare l'identico, e illegittimo, trattamento sanzionatorio di situazioni eterogenee, sia a introdurre un analogo trattamento per situazioni assimilabili, mediante la riespansione delle figure già confluite nel reato complesso e con la conseguente "sostituzione" della fattispecie di rapina impropria con quelle di furto e dei reati commessi "in sequenza" (violenza o resistenza a pubblico ufficiale, ad esempio).

6.- Il percorso motivazionale dei rimettenti non può essere condiviso in nessuno dei suoi passaggi e le questioni di legittimità costituzionale così argomentate sono pertanto non fondate.

6.1.- Non è vero, anzitutto, che le due condotte di rapina punite dall'art. 628 cod. pen. rivelino necessariamente differenze in termini di capacità criminale del soggetto agente.

In entrambi i casi, si tratta di condotte consapevoli e volontarie, in cui l'oggetto del dolo comprende, sia l'impossessamento della cosa mobile altrui, sia il ricorso alla violenza o alla minaccia. In entrambi, soprattutto, le condotte sono considerate nel contesto unitario di una medesima aggressione patrimoniale.

La diversa fisionomia del dolo dipenderà piuttosto, nel singolo caso, dal rapporto tra azione sulla cosa e condotta rivolta contro la persona, con la conseguenza che, nella rapina impropria, il dolo potrà eventualmente indirizzarsi, più che sul consolidamento della situazione possessoria, sul conseguimento dell'impunità. Nondimeno, anche nella rapina impropria, l'aggressione contro l'incolumità o la libertà morale della vittima può essere finalizzata a conseguire l'impossessamento della cosa, perfino in situazioni in cui non sarebbe affatto necessaria per evitare la punizione (ad esempio, quando la persona offesa - sorpresa in un luogo solitario - tenti il recupero delle cose sottratte senza la volontà o la possibilità di fermare l'agente).

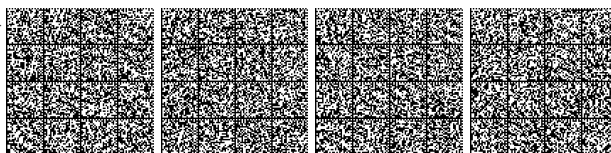
In secondo luogo, è arbitraria tanto la generalizzazione per cui il rapinatore punibile ai sensi del primo comma dell'art. 628 cod. pen. agisce sempre secondo una volontà preordinata di ricorso alla violenza (se non addirittura in una condizione di vera "premeditazione"), quanto l'analoga generalizzazione che vede il responsabile di una rapina impropria agire con un dolo istantaneo, quasi insorto contro i suoi piani originari. Con riferimento alla prima ipotesi, può infatti osservarsi come spesso la violenza alla persona, quale strumento mirato alla sottrazione, sia frutto delle contingenze maturate nel corso di un furto, e non sia come tale programmato (si pensi solo alla resistenza inaspettatamente opposta dalla vittima di un furto con strappo). E, con riferimento alla seconda, è perfettamente concepibile che il ricorso alla violenza come mezzo per conseguire l'impunità o assicurare il possesso della cosa sia realmente programmato, a titolo eventuale o perfino come passaggio ineliminabile per il perfezionamento del reato patrimoniale (si pensi alla sicura necessità di superare controlli in uscita dal luogo della sottrazione).

In entrambe le figure di rapina, insomma, ferma restando la voluta compresenza di un'aggressione al patrimonio e di un'aggressione alla persona, possono riscontrarsi situazioni variabili in punto di dolo e, più in generale, di capacità criminale desumibile dal fatto: situazioni appunto diverse in fatto, ma non distinguibili in principio. Del resto, la variabilità delle situazioni trova fisiologica risposta differenziante nell'utilizzo delle possibilità offerte dall'ampiezza della cornice editale, secondo la valutazione giudiziale del caso concreto.

6.2.- Non convince nemmeno l'argomento relativo alla soglia di consumazione del reato, che sarebbe più arretrata nella fattispecie di rapina impropria e dovrebbe quindi implicare una minore gravità del fatto sul piano obiettivo della lesione.

L'argomento relativo ai requisiti per la consumazione della rapina impropria, strettamente connesso al tema della configurabilità del delitto nella forma tentata, è stato oggetto di ampio dibattito, e anche di divergenze, in giurisprudenza e in dottrina. Nel diritto vivente, consolidatosi a seguito d'una pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione in punto di ammissibilità del tentativo (sentenza 19 aprile - 12 settembre 2012, n. 34952), è ormai riconosciuto che il reato si consuma a seguito della sottrazione della cosa altrui, senza che sia necessaria l'instaurazione di una nuova e autonoma situazione di possesso in capo all'agente (da ultimo, *ex multis*, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 22 febbraio - 8 marzo 2017, n. 11135). Del resto, soccorre nello stesso senso il dato letterale: l'art. 628 cod. pen. distingue tra sottrazione e impossessamento, includendo nel primo comma entrambi i fattori come elementi costitutivi sul piano materiale, e indicando invece l'impossessamento, nel secondo comma, quale obiettivo "da assicurare" mediante l'azione violenta o minacciosa, attuata «immediatamente dopo la sottrazione».

Si può concedere che i rimettenti non errino, quando osservano che, nelle due forme di rapina, non è perfetta, al di là della sequenza diversamente ordinata, la sovrapposizione tra gli elementi costitutivi del reato. È priva di fondamento, però, la pretesa che una siffatta differenza imponga un diverso trattamento sanzionatorio delle due fattispecie, soprattutto perché l'opzione legislativa, che invece lo parifica, non è certo qualificabile come frutto di irragionevolezza manifesta, la sola che giustificerebbe l'intervento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 212, n. 155, n. 115, n. 112, n. 88 e n. 40 del 2019, nonché ordinanza n. 66 del 2020).



Infatti, il tratto qualificante delle previsioni confluite nell'art. 628 cod. pen. è dato dal ricorso a una condotta violenta o minacciosa nel medesimo contesto - di tempo e di luogo - di una aggressione patrimoniale, e proprio questo vale a giustificare la costruzione di un reato complesso, di cui sono elementi costitutivi (o circostanze aggravanti) più fatti che costituirebbero reato per sé stessi (art. 84 cod. pen.). Soprattutto, la combinazione di tali elementi comporta non irragionevolmente un trattamento sanzionatorio diverso rispetto a quello che sarebbe applicabile in base al cumulo delle figure componenti, come meglio si dirà.

Questa essendo la fondamentale *ratio* del delitto di rapina (anche nella forma impropria) quale reato complesso, si comprende come il legislatore non abbia assegnato rilievo, sul piano dei valori edittali di pena, all'elemento differenziale costituito dalla mancata instaurazione di una situazione possessoria in capo all'agente: elemento che nulla sottrae al nucleo comune ed essenziale delle forme di aggressione patrimoniale mediante violenza o minaccia. Si aggiunga che la mancanza di una nuova situazione di possesso è solo eventuale, perché la rapina impropria resta tale, con valori di pena invariati, anche quando l'agente consegue, sia l'impossessamento della cosa, sia l'impunità, approdando a una piena, nuova e indisturbata condizione di possesso. L'irrelevanza di quest'ultimo ed eventuale segmento della sequenza, sul piano astratto della previsione edittale di pena, conferma che, nell'economia del secondo comma dell'art. 628 cod. pen., il disvalore del fatto non è condizionato dal perfezionamento "definitivo" dell'aggressione, ma dalla contestualità e dal finalismo delle due componenti essenziali della condotta tipica.

6.3.- I ripetuti riferimenti compiuti al tema della contestualità dell'aggressione a beni giuridici diversi introducono alla valutazione della terza ipotesi di preteso contrasto con l'art. 3 Cost., asseritamente derivante, a differenza delle prime due, da un'indebita diversificazione nel trattamento di situazioni analoghe, quali la rapina impropria da una parte e il furto seguito da reati volti a evitare la punizione o ad assicurare il possesso già conseguito della cosa mobile altrui, dall'altra parte.

Privi di pregio, anzitutto, sono i rilievi che contestano la capacità descrittiva del connotato di "immediatezza" che, secondo il tenore della norma incriminatrice censurata, deve legare l'azione violenta o minacciosa alla compiuta sottrazione della cosa mobile altrui. L'avverbio «immediatamente», ampiamente e univocamente utilizzato non solo nel diritto penale, esprime infatti un significato non particolarmente controverso. Esso è nella specie coniugato a un fatto ben determinato (l'avvenuta sottrazione) e ciò accentua la chiarezza del dato letterale: non deve trascorrere un lasso di tempo apprezzabile tra sottrazione e condotta violenta o minacciosa.

Nel diritto vivente, poi, la portata della prescrizione è resa ancor più netta dal riferimento che la giurisprudenza compie tradizionalmente alla nozione di flagranza (e in particolare di "quasi flagranza") tratta dal diritto processuale penale. Nella vigente disposizione del codice di rito, questa designa la condizione di chi «subito dopo il reato, è inseguito [...] ovvero è sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima» (art. 382 codice di procedura penale). La prossimità cronologica vale a rendere inequivoca l'attinenza al reato delle cose o delle tracce riferibili all'agente, senza che, in proposito, siano necessarie particolari indagini o indicazioni di terzi. In difetto, la condizione di flagranza deve essere esclusa (Corte di cassazione, sezioni unite, 24 novembre 2015 - 21 settembre 2016, n. 39131).

Dunque, trattando del delitto di rapina impropria, e pur talvolta affermando che l'unità di contesto tra condotta violenta o minacciosa e azione di spossessamento non viene necessariamente meno quando si registri il decorso di un (breve) lasso di tempo tra l'una e l'altra, la giurisprudenza recupera un sicuro criterio di interpretazione della fattispecie incriminatrice, escludendone l'integrazione quando mancherebbe la possibilità di identificare una condizione di "quasi flagranza" (tra le decisioni più recenti in tal senso, in conformità a numerosissimi precedenti, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 26 giugno - 16 ottobre 2012, n. 40421).

Ciò premesso, non è corretto l'assunto, comune ai rimettenti, secondo cui il connotato di immediatezza, o la sua assenza, sarebbero indifferenti ai fini della valutazione del fatto, nei suoi profili soggettivi e oggettivi di gravità. Tutt'al contrario, la contestualità del rischio per il patrimonio e per l'incolumità o la libertà morale della persona dilata la dimensione del fatto criminoso oltre la mera somma dei suoi fattori: sul piano obiettivo, per l'allarme sociale, per la diminuita difesa della vittima sorpresa dall'aggressione e per la mancanza di alternative utili alla tutela del suo patrimonio, per il particolare rischio di conseguenze sul piano della incolumità dovuto alla concitazione normalmente propria dell'evento, per la peculiare forza offensiva di una spoliazione fondata non solo sulla sottrazione ma anche sulla violenza; sul piano soggettivo, per la forte determinazione criminale espressa da chi, nell'opzione tra rinuncia al beneficio patrimoniale e suo perseguimento mediante l'aggressione alla persona, si determina per la seconda, che presenta le caratteristiche appena indicate.

Per queste ragioni, il legislatore ha ritenuto di dar vita a una fattispecie complessa, fondata proprio sulla contestualità della complessiva azione criminosa, di cui i rimettenti negano il rilievo.



Una tale opzione attiene pienamente all'ampia discrezionalità che caratterizza le scelte di politica penale e sanzionatoria. Alla ricerca di rimedi per l'eliminazione di pene avvertite quali sproporzionate, i giudici a quibus finiscono per contestare frontalmente l'opzione in parola, proponendosi di "sciogliere" il reato complesso, e così di ottenere, attraverso una radicale pronuncia di ablazione, la "automatica" sostituzione della fattispecie originaria, tramite la riespansione di altre figure di reato contro il patrimonio (delle varie fattispecie di furto, e poi, in sequenza, di quelle di violenza privata o resistenza a pubblico ufficiale, in primis). In tal modo, ben più che la sola sproporzione per eccesso del trattamento sanzionatorio (di cui si dirà tra breve), le ordinanze introduttive dell'odierno giudizio finiscono per porre in discussione la stessa legittimità di figure criminose che riflettono e valorizzano la concomitanza delle lesioni tipiche di più fattispecie, e che sono frutto di valutazioni legislative non afflitte da manifesta irragionevolezza.

6.4.- Del resto, il rilievo del carattere di immediatezza, e la "specialità" del trattamento che ne deriva - in virtù dell'applicazione del secondo comma dell'art. 628 cod. pen. riguardo alle condotte in cui la sottrazione è seguita da una condotta violenta o minacciosa - non sono affatto limitate al trattamento sanzionatorio, ma si inseriscono armonicamente nel sistema delle norme sostanziali e processuali vigenti.

Nei confronti dell'agente che attui violenza o minaccia nel medesimo contesto della sottrazione (o in contesti assimilabili, attraverso la nozione già precisata di "quasi flagranza"), il soggetto passivo del reato e perfino i terzi - fermo restando il requisito della proporzionalità - sono autorizzati a usare una violenza di segno contrario, cioè a difendere direttamente il diritto aggredito, in applicazione dell'art. 52 cod. pen., rompendo addirittura il monopolio dello Stato circa l'uso della coercizione per la prevenzione e la repressione dei reati. Ricorrono, in breve, i presupposti della legittima difesa. Rilievi analoghi valgono a maggior ragione per gli agenti di polizia, i quali, alla luce del valore sintomatico del fatto e dell'evidenza della prova connessa alla condizione di flagranza prima descritta, devono anche procedere all'arresto dell'interessato, di propria iniziativa e senza il previo intervento dell'autorità giudiziaria.

Completamente diverso è, invece, il quadro che si presenta laddove difetti il requisito della immediatezza. La vittima del furto non è autorizzata in alcun modo a utilizzare violenza o minaccia al fine di riottenere il possesso della cosa, e anzi, se procede in tal senso, si espone a proprie responsabilità penali (si pensi alla fattispecie di esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza alle persone: art. 393 cod. pen.). Deve dunque rivolgersi alla giurisdizione, proponendo un'azione possessoria (art. 1168 cod. civ.).

Sul piano penale, soprattutto, l'autore del fatto non può più essere arrestato, e l'eventuale applicazione di una misura cautelare nei suoi confronti (salva l'ipotesi di un fermo ex art. 384 cod. proc. pen., che comunque può intervenire solo in casi particolari, a fronte del rischio di fuga) richiede una valutazione giudiziale, sia riguardo alla gravità degli indizi di colpevolezza, sia riguardo alla ricorrenza delle esigenze cautelari indicate nell'art. 274 cod. proc. pen.

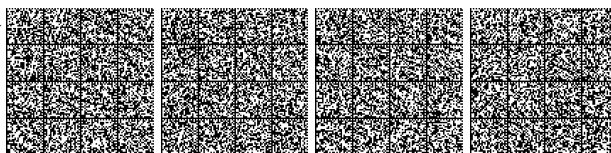
Come si è detto, aspetti differenziali di tale importanza dipendono dal connotato di immediatezza, che impone di distinguere nettamente la rapina impropria dai furti seguiti da violenza o minaccia. Essi non costituiscono, come asseriscono i giudici a quibus, il risultato di una distinzione illogica, ma sono al contrario corollario della coerente collocazione dell'art. 628, secondo comma, cod. pen. in un sistema complesso di disposizioni, sostanziali e processuali, dal quale non sarebbe giustificato, e tanto meno costituzionalmente imposto, espungerlo.

7.- Le ordinanze di remissione censurano il secondo comma dell'art. 628 cod. pen. anche per violazione del secondo comma dell'art. 25 Cost., in rapporto al principio di necessaria offensività dei fatti penalmente rilevanti. È sollevata altresì questione in riferimento al terzo comma dell'art. 27 Cost., riguardo al principio di proporzionalità delle pene quale presupposto per l'efficacia delle pene medesime in chiave di rieducazione del condannato, che non deve percepire la sanzione inflittagli come ingiusta ed eccessiva.

7.1.- Le censure complessivamente proposte dai rimettenti in riferimento ai parametri appena menzionati presentano alcune apprezzabili differenze, spaziando fra un sindacato di proporzionalità della pena condotto mediante comparazione con la sanzione prevista per altre fattispecie ritenute assimilabili (o meno) a quella di rapina impropria, e un sindacato invece condotto direttamente, in termini assoluti, sull'entità del minimo edittale.

Pur tenendo conto di ciò, l'impianto generale delle questioni sollevate è essenzialmente retto da una logica comparativa. In particolare, l'argomentazione dei rimettenti sulla sproporzione per eccesso della sanzione minima concernente la rapina impropria si fonda soprattutto sull'equiparazione asseritamente indebita di tale sanzione rispetto a quella prevista per un reato considerato più grave (la rapina propria), o sul superamento, che si vorrebbe indebito, di soglie fissate per reati considerati di gravità pari (il furto seguito da violenza o minaccia).

Ne consegue che, una volta stabilita la non fondatezza dei rilievi direttamente riferiti ai principi di uguaglianza e ragionevolezza, non v'è ragione per non estendere la medesima conclusione alle questioni sollevate in riferimento ai parametri ora in esame.



7.2.- Con specifico riguardo alle censure in tema di proporzionalità della pena, deve aggiungersi come il rapido e marcato incremento dei valori edittali per la rapina impropria - che in larga parte ha originato le censure qui in esame - non rappresenta una scelta isolata, ma si inserisce nel quadro di una complessiva, e severa, strategia di contrasto alle aggressioni patrimoniali segnate da violenza o minaccia.

Anzitutto, come si è visto, gli aumenti di pena relativi alla fattispecie qui in questione sono il frutto di una disposizione dettata anche per il delitto di rapina propria, punito al primo comma dell'art. 628 cod. pen., al cui testo il secondo comma fa riferimento in punto di valori edittali della pena. Tali aumenti, operati una prima volta mediante il comma 8 dell'art. 1 della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), si aggiungono a quelli disposti, nello stesso contesto normativo, riguardo al furto con strappo o in abitazione (art. 624-*bis* cod. pen., come modificato ex art. 1, comma 6, della citata legge n. 103 del 2017) e riguardo al delitto di estorsione (art. 629 cod. pen., nel testo modificato ex art. 1, comma 9, della stessa legge). Va ricordato anche il contemporaneo incremento di pena in caso di ricorrenza delle aggravanti specifiche per il furto sanzionato ex art. 624 cod. pen. (art. 625 cod. pen., nel testo novellato dal comma 7 dell'art. 1 della legge n. 103 del 2017), parte delle quali connotate dall'esercizio di violenza sulle cose.

La stessa ispirazione ha mosso modificazioni ancor più recenti, che hanno interessato le previsioni sanzionatorie delle fattispecie di furto con strappo o in abitazione: l'art. 5 della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa) ha infatti ulteriormente innalzato i valori minimi (e in qualche caso anche i massimi) fissati nei commi primo e terzo dell'art. 624-*bis* cod. pen. Alla medesima novella si deve altresì l'ulteriore incremento della sanzione comminata per i delitti di rapina, realizzato modificando i commi primo, terzo e quarto dell'art. 628 cod. pen. (art. 6 della citata legge n. 36 del 2019).

Considerata in un simile contesto, manca perciò, nella disposizione censurata, quel connotato di anomalia che avrebbe potuto rappresentare il sintomo di una irragionevolezza intrinseca della previsione punitiva.

Tuttavia, proprio considerando il complesso degli interventi in cui gli aumenti di pena ora in questione si inseriscono, questa Corte non può esimersi dal rilevare che la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio è ormai diventata estremamente rilevante. Essa richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, sollevate dal Tribunale ordinario di Torino in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., sollevata dal Tribunale ordinario di Torino in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, con l'ordinanza r.o. n. 241 del 2019.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 191

Sentenza 14 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta - Custodia cautelare in carcere - Presunzione assoluta di adeguatezza in relazione a specifici delitti (nella specie: associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico) - Possibilità di applicare misure meno afflittive, in relazione a elementi specifici del caso concreto - Omessa previsione - Denunciata ingiustificata parificazione ai delitti di mafia, violazione dei principi in materia di libertà personale e di funzione della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, promosso dalla Corte di assise di Torino nel procedimento penale a carico di A. M., con ordinanza del 18 novembre 2019, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di A. M., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

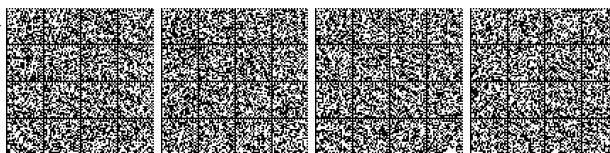
udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2020 il giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Caterina Calia e Flavio Rossi Albertini Tiranni per A. M. e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 14 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 novembre 2019 la Corte di assise di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma e 27, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 270-*bis* del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con altre misure meno afflittive.



1.1.- La Corte rimettente è investita di una richiesta di revoca o attenuazione della misura della custodia cautelare in carcere attualmente in essere nei confronti di un imputato già condannato dalla medesima Corte, con sentenza del 24 aprile 2019, alla pena di cinque anni di reclusione per il delitto di partecipazione ad un'associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico di cui all'art. 270-bis, secondo comma, cod. pen., e in particolare ad un'associazione di stampo anarchico.

Espono il giudice *a quo* che, al momento della richiesta, il condannato si trovava da oltre tre anni in stato di custodia cautelare; che il suo ruolo nell'associazione, come riconosciuto nella sentenza di condanna, era stato di mero ausilio rispetto agli altri associati; e che non sussistono allo stato elementi che consentano di ritenere ancora in vita e operativa l'associazione, anche in relazione all'avvenuta individuazione e all'attuale stato di detenzione degli altri membri del sodalizio.

La Corte rimettente ritiene, tuttavia, di non potere allo stato escludere totalmente una residua pericolosità sociale di «un soggetto che ha manifestato una piena, risalente e convinta adesione al progetto anarchico insurrezionalista», bensì di poter formulare soltanto un giudizio di attenuazione delle esigenze di tutela poste alla base dell'originario provvedimento restrittivo della libertà personale; esigenze che al momento della richiesta dell'imputato avrebbero reso «perfettamente e congrua [...] la misura degli arresti domiciliari».

La concessione di tale misura è tuttavia preclusa dalla disposizione censurata, che - laddove siano comunque ritenute sussistenti, come nella specie, le esigenze cautelari - pone una presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere nei confronti, tra gli altri, degli imputati per il delitto di cui all'art. 270-bis cod. pen.; donde la rilevanza delle questioni prospettate.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la rimettente invoca i numerosi precedenti con i quali questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime analoghe presunzioni assolute di adeguatezza della custodia cautelare in carcere in relazione a varie figure di reato, anche di natura associativa, sia pure sottolineando sempre come tale presunzione trovi giustificazione, dal punto di vista dei principi costituzionali, in relazione all'associazione di tipo mafioso, in ragione delle peculiarità di tale fenomeno criminoso, quali «la forza intimidatrice del vincolo associativo, la condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva, la diffusività territoriale». Tali caratteristiche non sussisterebbero, invece, per la fattispecie di associazione con finalità di terrorismo, che si presterebbe «a qualificare penalmente fatti e situazioni in concreto molto diversi ed eterogenei tra loro»; ciò che renderebbe impossibile «enucleare una regola di esperienza, ricollegabile ragionevolmente a tutte le declinazioni criminologiche del fenomeno, secondo cui la custodia carceraria sarebbe l'unico strumento idoneo a fronteggiare le esigenze cautelari».

In particolare, non sarebbe possibile «fondatamente e ineludibilmente presumersi che, per le associazioni eversive-terroristiche, così come per quelle mafiose, soltanto il carcere possa tagliare i legami esistenti tra le persone interessate e il loro ambito criminale di origine e limitare il rischio che esse mantengano contatti personali con le strutture delle organizzazioni criminali e possano continuare a delinquere».

Così come per le associazioni finalizzate al traffico di stupefacenti, già esaminate nella sentenza n. 231 del 2011 di questa Corte, anche le associazioni terroristiche ed eversive non sarebbero, infatti, indefettibilmente caratterizzate da strutture complesse e gerarchicamente ordinate, essendo all'opposto sufficienti anche organizzazioni rudimentali finalizzate al perseguimento di un fine comune, senza necessario radicamento sul territorio.

La presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere posta dalla disposizione censurata violerebbe, allora:

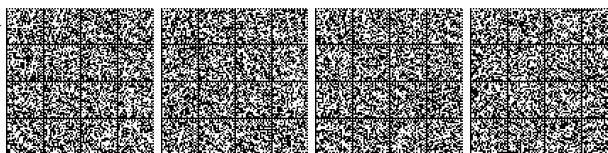
- l'art. 3 Cost., «per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi al reato di cui all'art. 270 bis c. p. a quelli concernenti i delitti di mafia nonché per [l']irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati»;

- l'art. 13, primo comma, Cost., «quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale»; nonché

- l'art. 27, secondo comma, Cost., «con riferimento all'attribuzione alla coercizione personale di tratti funzionali tipici della pena».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano ritenute inammissibili, improcedibili e comunque infondate.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene infatti che sia l'associazione sovversiva di cui all'art. 270 cod. pen., sia l'associazione con finalità terroristica o eversiva presuppongano, esattamente come l'associazione di tipo mafioso, «la permanente adesione ad un sodalizio fortemente radicato nel territorio, gerarchicamente organizzato e caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali, nonché, talvolta, da una specifica matrice ideologica [...], che esprime una forza di intimidazione, da cui conseguono condizioni di assoggettamento e di omertà, alla luce delle quali è arduo prevedere che misure meno afflittive della custodia cautelare possano arginare la spinta criminale del soggetto».



L'Avvocatura generale dello Stato illustra quindi le caratteristiche della fattispecie associativa in esame, sottolineando come la struttura delle associazioni terroristiche possa essere anche rudimentale, purché però risulti idonea all'attuazione del programma criminoso, imperniato attorno al compimento di atti violenti «diretti contro enti ed istituzioni, idonei a condizionare il funzionamento delle istituzioni stesse».

Da tali premesse conseguirebbe la ragionevolezza della valutazione legislativa, che considera la custodia cautelare in carcere come «l'unica misura idonea a far fronte ad esigenze sia pur presunte e ad interrompere "adesioni interiori e legami fra affiliati ben più forti di quelli mafiosi"».

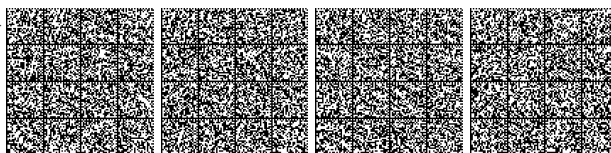
3.- Si è altresì costituito in giudizio l'imputato nel giudizio *a quo*, a mezzo dei propri difensori, i quali - dopo aver ripercorso adesivamente le argomentazioni dell'ordinanza di remissione - insistono in particolare sulla diversità strutturale dell'associazione delineata dall'art. 270-*bis* cod. pen. rispetto all'associazione di tipo mafioso, in particolare osservando che la prima fattispecie «è aperta, nella misura in cui indica gli obiettivi perseguiti dalla struttura criminale, ma non delinea il metodo operativo seguito né specifiche qualità della stessa; non è caratterizzata e tipizzata da un forte radicamento in un dato territorio; né da una rigida e complessa organizzazione gerarchica; né dall'uso di forme di intimidazione». Rispetto ad essa, non sarebbe pertanto possibile «enucleare una regola di esperienza, ricollegabile ragionevolmente alle molteplici e variegate declinazioni criminologiche del fenomeno, che consenta di formulare a priori una valutazione di adeguatezza della sola misura cautelare carceraria a fronteggiare le esigenze cautelari, escludendo l'agevole ipotizzabilità di accadimenti contrari alla generalizzazione posta a fondamento della presunzione».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di assise di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 270-*bis* del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con altre misure meno afflittive.

2.- L'art. 275, comma 1, cod. proc. pen. dispone in via generale che, nella scelta della misura cautelare da adottare in presenza dei presupposti di cui ai precedenti artt. 273 e 274, il giudice debba tenere conto della «specifica idoneità di ciascuna [misura] in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto», nonché, al comma 2, della proporzionalità della misura all'entità del fatto e alla sanzione che sia stata o si ritiene possa essere irrogata, anche tenendo conto dei più precisi criteri indicati dal comma 2-*bis*. Il comma 3, primo periodo, della disposizione chiarisce inoltre, in applicazione del generale requisito di necessità di ogni misura che incide in senso restrittivo sui diritti fondamentali della persona, che la più gravosa delle misure cautelari personali coercitive, vale a dire la custodia cautelare in carcere, «può essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate».

Tali principi - che secondo la lettura fornitane dalla giurisprudenza di legittimità operano non solo nella fase genetica della misura, ma anche durante l'intera sua esecuzione, imponendo una «costante verifica della perdurante idoneità [della] misura [applicata] a fronteggiare le esigenze che concretamente permangano o residuino» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 31 marzo-22 aprile 2011, n. 16085) - riflettono il rango assegnato, nel nostro ordinamento, al diritto alla libertà personale, definito «inviolabile» dall'art. 13, primo comma, Cost. Essi corrispondono, altresì, all'interpretazione dell'art. 5 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale la carcerazione preventiva «deve apparire come la soluzione estrema che si giustifica solamente allorché tutte le altre opzioni disponibili si rivelino insufficienti» (Corte EDU, sentenze 8 marzo 2018, Poulidou contro Grecia, paragrafo 28; 27 novembre 2014, Koutalidis contro Grecia, paragrafo 40; 2 luglio 2009, Vafiadis contro Grecia, paragrafo 50; 8 novembre 2007, Lelièvre contro Belgio, paragrafo 97). E si compendiano, in definitiva, nel principio del «minor sacrificio della libertà personale» (sentenza n. 299 del 2005), il cui rispetto è necessario anche a garantire la compatibilità con la presunzione di innocenza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost. della compressione della libertà personale dell'indagato e dell'imputato sino alla condanna definitiva.



Rispetto alla generalità delle persone indiziate di reato, la triplice valutazione imposta dall'art. 275 cod. proc. pen. - compendiabile, in termini familiari al diritto costituzionale, nella verifica della idoneità, necessità e proporzionalità della misura cautelare - è interamente affidata alla discrezionalità del giudice, salvi i limiti puntualmente indicati dalla legge in favore dell'interessato nelle numerose disposizioni che hanno nel corso del trentennio di vita del codice arricchito l'originario essenziale tessuto normativo dell'art. 275 cod. proc. pen.

Rispetto a coloro che sono indiziati di avere commesso specifiche categorie di reato individuate dal legislatore, la scelta del giudice sulla misura cautelare è, tuttavia, variamente limitata anche a sfavore dell'interessato.

Ciò accade, in particolare, nei casi previsti dal secondo e dal terzo periodo del comma 3 dell'art. 275 cod. proc. pen.: disposizioni, queste, che non erano previste nella versione originaria del codice, e costituiscono il frutto di una tortuosa evoluzione legislativa, peraltro intrecciatasi - specie nell'ultimo decennio - con le numerose pronunce di questa Corte sul tema.

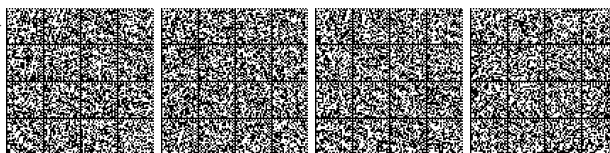
2.1.- Appena due anni dopo l'entrata in vigore del codice, l'art. 5, comma 1, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203 - anticipato da analoghe disposizioni contenute in decreti-legge non convertiti - introdusse nell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. un secondo periodo nel quale erano elencati una serie di reati - tra i quali l'associazione di tipo mafioso e i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale - rispetto ai quali, in presenza di gravi indizi di colpevolezza, doveva essere sempre disposta la custodia cautelare in carcere, «salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari o che, in relazione al caso concreto le [stesse] possono essere soddisfatte con altre misure». La disposizione introdusse dunque due presunzioni relative, operanti rispetto ai reati indicati, con riguardo sia alla sussistenza di esigenze cautelari, sia rispetto all'adeguatezza della sola custodia cautelare; presunzioni, peraltro, entrambe superabili in presenza di elementi di segno contrario, rimessi all'apprezzamento del giudice.

2.2.- Solo qualche mese più tardi, l'art. 1 del decreto-legge 9 settembre 1991, n. 292 (Disposizioni in materia di custodia cautelare, di avocazione dei procedimenti penali per reati di criminalità organizzata e di trasferimenti di ufficio di magistrati per la copertura di uffici giudiziari non richiesti), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 1991, n. 356, sopprese dall'indicato comma 3 l'inciso «o che le stesse possono essere soddisfatte con altre misure». Per effetto di tale modifica, per i reati menzionati dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. si confermò dunque la presunzione relativa con riguardo alla sussistenza delle esigenze cautelari a carico delle persone indiziate di tali reati, ma si trasformò in assoluta la presunzione di adeguatezza della custodia carceraria, sopprimendo la possibilità per il giudice di valutare se le esigenze cautelari potessero essere comunque soddisfatte mediante l'adozione di misure meno gravose per l'interessato.

2.3.- L'art. 5 della legge 8 agosto 1995, n. 332 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa) modificò nuovamente il comma 3 dell'art. 275 cod. proc. pen., circoscrivendo il novero dei reati per i quali operavano le menzionate presunzioni ai soli delitti di associazione di tipo mafioso di cui all'art. 416-bis cod. pen., nonché a quelli commessi «avvalendosi delle condizioni previste» dalla medesima disposizione, ovvero «al fine di agevolare» l'attività dell'associazione mafiosa. In tal modo, i delitti commessi per finalità di terrorismo ed eversione furono riassoggettati alla disciplina ordinaria.

2.4.- Nello stesso anno, questa Corte ha dichiarato manifestamente infondati i dubbi di illegittimità costituzionale sollevati sulla duplice presunzione (di sussistenza delle esigenze cautelari e di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere) relativa agli indiziati del delitto di associazione di tipo mafioso (ordinanza n. 450 del 1995). Premesso che «competete al legislatore l'individuazione del punto di equilibrio tra le diverse esigenze, della minore restrizione possibile della libertà personale e dell'effettiva garanzia degli interessi di rilievo costituzionale tutelati attraverso la previsione degli strumenti cautelari nel processo penale (sentt. n. 1 del 1980; n. 64 del 1970)», in quella occasione questa Corte ha osservato che «la predeterminazione in via generale della necessità della cautela più rigorosa (salvi, ovviamente, gli istituti specificamente disposti a salvaguardia di peculiari situazioni soggettive, quali l'età, la salute e così via) non risulta in contrasto con il parametro dell'art. 3 della Costituzione, non potendosi ritenere soluzione costituzionalmente obbligata quella di affidare sempre e comunque al giudice la determinazione dell'accennato punto di equilibrio e temperamento tra il sacrificio della libertà personale e gli antagonisti interessi collettivi, anch'essi di rilievo costituzionale».

2.5.- Il secondo periodo dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. fu poi nuovamente modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38, che estese il novero dei reati per i quali opera la doppia presunzione di sussistenza delle esigenze cautelari e dell'adeguatezza della sola custodia cautelare, ricomprendendovi tutti i reati previsti dall'art. 51, commi 3-bis e 3-quater, cod. proc. pen. e altri gravi delitti contro la persona. Per effetto del richiamo all'art. 51, comma 3-quater, cod. proc. pen., la generalità dei delitti commessi per finalità di terrorismo - compresa, dunque, l'associazione di cui all'art. 270-bis cod. pen. - tornò



così a essere assoggettata al regime derogatorio imperniato sulla doppia presunzione. Regime che, come chiarito da una sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione di poco successiva, opera non solo nel momento di adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva ma anche nelle successive vicende che attengono alla permanenza delle esigenze cautelari (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 19 luglio-10 settembre 2012, n. 34473).

2.6.- A partire dal 2010, tuttavia, questa Corte ha colpito con altrettante dichiarazioni di illegittimità costituzionale la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere in relazione a singole figure delittuose comprese nel catalogo di cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nel testo risultante dalle modifiche apportate dal d.l. n. 11 del 2009. In particolare, tale presunzione è stata giudicata illegittima rispetto:

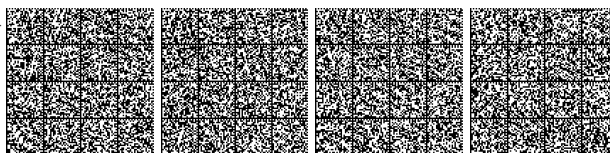
- ai delitti di pornografia minorile, violenza sessuale aggravata e atti sessuali con minorenne, di cui rispettivamente agli artt. 600-*bis*, primo comma, 609-*ter* e 609-*quater* cod. pen. (sentenza n. 265 del 2010);
- al delitto di omicidio di cui all'art. 575 cod. pen. (sentenza n. 164 del 2011);
- al delitto di partecipazione ad associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti di cui all'art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) (sentenza n. 231 del 2011);
- a taluno dei delitti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di cui all'art. 12, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) (sentenza n. 331 del 2011);
- al delitto di partecipazione ad associazione per delinquere, di cui all'art. 416 cod. pen., finalizzata alla commissione dei delitti previsti dagli artt. 473 e 474 cod. pen. (sentenza n. 110 del 2012);
- ai delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991, e cioè ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen. ovvero al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dallo stesso articolo (sentenza n. 57 del 2013);
- ai delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione di cui all'art. 630 cod. pen. (sentenza n. 213 del 2013);
- al delitto di violenza sessuale di gruppo, di cui all'art. 609-*octies* cod. pen. (sentenza n. 232 del 2013); nonché
- al delitto di concorso esterno in associazione mafiosa di cui agli artt. 110 e 416-*bis* cod. pen. (sentenza n. 48 del 2015).

Ribadendo un principio formulato in altro contesto (sentenza n. 139 del 2010), questa Corte ha affermato in tali occasioni che le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali, e cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*; evenienza che si riscontra segnatamente allorché sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa. Nei casi in esame, a determinare il *vulnus* al principio di eguaglianza - e conseguentemente alle ragioni di tutela del diritto alla libertà personale e della presunzione di innocenza - era il carattere assoluto della presunzione di adeguatezza, che implicava una indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio del "minimo sacrificio necessario" della libertà personale dell'interessato.

L'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. è stato, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, con riguardo alle ipotesi criminose che venivano di volta in volta in considerazione, prevedeva una presunzione - per l'appunto - assoluta di adeguatezza della misura massima, anziché una presunzione solo relativa: superabile, cioè - analogamente a quella relativa alla sussistenza delle esigenze cautelari - ove «siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure».

2.7.- Al dichiarato fine di adeguare il dettato normativo alle numerose pronunce di questa Corte (come risulta dall'introduzione al disegno di legge n. 1232, presentato alla Camera dei deputati in data 3 aprile 2013), l'art. 4 della legge 16 aprile 2015, n. 47 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità) ha nuovamente modificato il testo dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., trasformando per quasi tutti i reati sottoposti al regime derogatorio ivi previsto la presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere da assoluta a relativa, come accade per la presunzione di sussistenza delle esigenze cautelari.

Il secondo periodo del nuovo testo del comma 3 censurato, peraltro, conferma - accanto alla presunzione relativa di sussistenza delle esigenze cautelari - una presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per i soli delitti di associazione a delinquere di tipo mafioso (art. 416-*bis* cod. pen.), di associazione sovversiva (art. 270 cod. pen.) e di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale e di eversione dell'ordine democratico (art. 270-*bis* cod. pen.).



2.8.- La legittimità costituzionale della scelta del legislatore del 2015 di confermare la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere per il delitto di associazione di tipo mafioso è stata vagliata da questa Corte nell'ordinanza n. 136 del 2017, che ha ritenuto manifestamente infondate le relative censure formulate con riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost. dal giudice rimettente.

Le odierne censure di illegittimità costituzionale, formulate con riferimento agli identici parametri, sollecitano ora questa Corte a valutare la legittimità costituzionale della scelta del legislatore di confermare la presunzione assoluta in parola anche per il delitto associativo di cui all'art. 270-bis cod. pen.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'improcedibilità e inammissibilità delle questioni prospettate, senza tuttavia fornire alcuna motivazione in proposito.

L'eccezione è infondata, non essendo ravvisabile alcuna ragione di inammissibilità, e tanto meno di "improcedibilità", delle questioni, le quali appaiono anzi puntualmente motivate sotto il duplice profilo della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

4.- Nel merito, tuttavia, questa Corte non è persuasa dalle argomentazioni del giudice *a quo*.

4.1.- Occorre anzitutto premettere che, nelle pur numerose occasioni in cui sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le presunzioni assolute di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere previste dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge n. 47 del 2015 (*supra*, punto 2.6.), questa Corte non ha mai affermato l'assoluta incompatibilità con i principi costituzionali, in materia di misure cautelari e di tutela della libertà personale della persona indiziata di reato, di ogni ipotesi di presunzione assoluta stabilita dal legislatore.

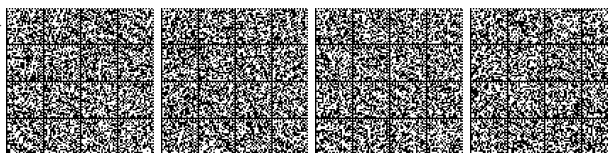
La dichiarazione di illegittimità costituzionale è stata, invece, sempre motivata in esito a una puntuale ricognizione dell'irragionevolezza della presunzione in relazione alle caratteristiche specifiche delle singole fattispecie delittuose di volta in volta esaminate, rispetto alle quali si è ritenuto "agevole" ipotizzare situazioni nelle quali potesse smentirsi la valutazione legislativa sull'adeguatezza della sola misura custodiale a soddisfare le pur ritenute esigenze cautelari; affermandosi conseguentemente, rispetto a tali fattispecie, la necessità di restituire al giudice la facoltà di disporre una misura cautelare meno restrittiva della custodia in carcere, allorché essa si dimostri nel caso concreto eccessiva rispetto a tali esigenze.

Proprio per assicurare la possibilità di una puntuale verifica circa l'irragionevolezza della presunzione legislativa, del resto, le pronunce di illegittimità costituzionale che hanno nel corso degli anni colpito la disposizione censurata hanno sempre circoscritto la dichiarazione alla sola figura di reato che veniva in considerazione nel giudizio *a quo* o a quelle immediatamente contigue. In più occasioni, anzi, questa Corte ha avvertito la necessità di rammentare come l'univoco tenore della disposizione sottoposta al suo esame non consentisse al giudice comune di estendere direttamente ad altre fattispecie di reato la *ratio* decidendi di sentenze di illegittimità costituzionale riferite a singole e ben determinate fattispecie (sentenze n. 232 del 2013 e n. 110 del 2012), dovendo a tal fine ritenersi imprescindibile - nella logica, voluta dal legislatore costituente, del sindacato accentrato di legittimità costituzionale - l'intervento di questa Corte.

Ne consegue, specularmente, che laddove la presunzione legislativa concernente determinate fattispecie criminose - ancorché assoluta - resista al vaglio di ragionevolezza, essendo possibile dimostrare la sua solida rispondenza all'id quod plerumque accidit, e non essendo per converso "agevole" immaginare casi che la possano smentire, la presunzione stessa non potrà considerarsi costituzionalmente illegittima nemmeno al metro dei parametri di cui agli artt. 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., costantemente evocati assieme all'art. 3 Cost. a fondamento delle questioni di legittimità costituzionale in materia di misure cautelari personali.

4.2.- Nessuna delle menzionate sentenze succedutesi a partire dal 2010 ha, d'altra parte, mai sollevato dubbi sulla perdurante condivisibilità della soluzione posta a base dell'ordinanza n. 450 del 1995, che aveva ritenuto - come parimenti si è rammentato (*supra*, punto 2.4.) - manifestamente infondate le censure di illegittimità costituzionale relative alla presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere prevista, allora come oggi, per il delitto di associazione di tipo mafioso.

La stessa sentenza "capostipite" n. 265 del 2010 ha, invero, affermato che il regime disegnato dall'art. 275 cod. proc. pen. nella sua formulazione originaria - regime definito come «conforme al quadro costituzionale di riferimento» - «è quello di non prevedere automatismi né presunzioni», aggiungendo che «[e]sso esige, invece, che le condizioni e i presupposti per l'applicazione di una misura cautelare restrittiva della libertà personale siano apprezzati e motivati dal giudice sulla base della situazione concreta, alla stregua dei ricordati principi di adeguatezza, proporzionalità e minor sacrificio, così da realizzare una piena "individualizzazione" della coercizione cautelare». Coordinate queste da cui «si discosta in modo vistoso - assumendo, con ciò, carattere derogatorio ed eccezionale - la disciplina attualmente espressa dal secondo e dal terzo periodo del comma 3 dell'art. 275 cod. proc. pen., non presente nel testo originario del codice, ma in esso inserita via via, con lo strumento della decretazione d'urgenza».



Tuttavia, la stessa sentenza n. 265 del 2010 ha rammentato che proprio questa disciplina eccezionale e derogatoria aveva già superato il vaglio di legittimità tanto di questa Corte (nell'ordinanza n. 450 del 1995) quanto della Corte EDU (nella sentenza 6 novembre 2003, Pantano contro Italia), essendosi da parte di entrambe le Corti in vario modo valorizzato la specificità della presunzione riferita ai predetti delitti, «la cui connotazione strutturale astratta (come reati associativi e, dunque, permanenti entro un contesto di criminalità organizzata, o come reati a tale contesto comunque collegati) valeva a rendere “ragionevoli” - nei relativi procedimenti - le presunzioni in questione, e segnatamente quella di adeguatezza della sola custodia carceraria, trattandosi, in sostanza, della misura più idonea a neutralizzare il periculum libertatis connesso al verosimile protrarsi dei contatti tra imputato ed associazione».

Analoghe valutazioni si incontrano anche nelle sentenze successive, nelle quali vengono poste in luce le differenti caratteristiche delle ipotesi delittuose di volta in volta esaminate, comprese quelle di natura associativa, rispetto a quelle proprie dell'associazione di tipo mafioso; e ciò sul presupposto (talvolta ribadito esplicitamente, come nelle sentenze n. 231 del 2011 e n. 110 del 2012) della ragionevolezza della presunzione assoluta in parola con riferimento a quest'ultimo delitto. Ragionevolezza da ultimo ribadita, a contrario, nelle sentenze che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale della presunzione con riferimento da un lato ai delitti commessi con “metodo mafioso” o per agevolare l'attività di associazioni mafiose (sentenza n. 57 del 2013) e, dall'altro, al concorso esterno in associazione di tipo mafioso (sentenza n. 48 del 2015), nelle quali si è fatto leva proprio sulla insussistenza, rispetto agli autori di tali delitti, di quelle caratteristiche di “appartenenza”, tendenzialmente perdurante, al sodalizio mafioso su cui si basa la (legittima) presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere rispetto ai partecipi dell'associazione.

Su questo sfondo si innesta dunque armonicamente l'ordinanza n. 136 del 2017, poc'anzi menzionata (*supra*, punto 2.8.), con cui è stata dichiarata la manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal rimettente sulla presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere confermata dalla legge n. 47 del 2015 in relazione alla fattispecie di partecipazione all'associazione mafiosa; manifesta infondatezza motivata in relazione allo «stabile inserimento nell'associazione di tipo mafioso, il quale, per le caratteristiche del vincolo, capace di permanere inalterato nonostante le vicende personali dell'associato e di mantenerne viva la pericolosità, fa ritenere che questa non sia adeguatamente fronteggiabile con misure cautelari “minori” (sentenza n. 265 del 2010)».

4.3.- Questa Corte non ha mai avuto occasione, sinora, di esprimersi sulla ragionevolezza dell'analogha presunzione assoluta prevista dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nella versione attualmente vigente, a carico delle persone indiziate del delitto di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico di cui all'art. 270-bis cod. pen.

Al riguardo, occorre preliminarmente ribadire quanto già limpidamente affermato nella più volte citata sentenza n. 265 del 2010 e spesso ripetuto, in forma più sintetica, nelle sentenze successive.

Da un lato, «[l]a ragionevolezza della soluzione normativa scrutinata non potrebbe essere rinvenuta [...] nella gravità astratta del reato, considerata sia in rapporto alla misura della pena, sia [...] in rapporto alla natura (e, in particolare, all'elevato rango) dell'interesse tutelato». E ciò in quanto «[q]uesti parametri giocano un ruolo di rilievo, ma neppure esaustivo, in sede di giudizio di colpevolezza, particolarmente per la determinazione della sanzione, ma risultano, di per sé, inidonei a fungere da elementi preclusivi ai fini della verifica della sussistenza di esigenze cautelari e - per quanto qui rileva - del loro grado, che condiziona l'identificazione delle misure idonee a soddisfarle».

Dall'altro, la presunzione in esame non potrebbe neppure «rinvenire la sua fonte di legittimazione nell'esigenza di contrastare situazioni causa di allarme sociale [...]. La eliminazione o riduzione dell'allarme sociale cagionato dal reato del quale l'imputato è accusato, o dal diffondersi di reati dello stesso tipo, o dalla situazione generale nel campo della criminalità più odiosa o più pericolosa, non può essere [...] annoverata tra le finalità della custodia preventiva e non può essere considerata una sua funzione. La funzione di rimuovere l'allarme sociale cagionato dal reato (e meglio che allarme sociale si direbbe qui pericolo sociale e danno sociale) è una funzione istituzionale della pena perché presuppone, ovviamente, la certezza circa il responsabile del delitto che ha provocato l'allarme e la reazione della società. Non è dubitabile, in effetti, che il legislatore possa e debba rendersi interprete dell'acuirsi del sentimento di riprovazione sociale verso determinate forme di criminalità, avvertite dalla generalità dei cittadini come particolarmente odiose e pericolose, quali indiscutibilmente sono quelle considerate. Ma a tale fine deve servirsi degli strumenti appropriati, costituiti dalla comminatoria di pene adeguate, da infliggere all'esito di processi rapidi a chi sia stato riconosciuto responsabile di quei reati; non già da una indebita anticipazione di queste prima di un giudizio di colpevolezza».

Necessaria a escludere la illegittimità costituzionale di una disposizione come quella in esame - che pure costituisce, come si è osservato, una vistosa ed eccezionale deroga all'ordinario regime disegnato dal codice di procedura penale in ossequio ai principi costituzionali e convenzionali di tutela della libertà personale e della presunzione di innocenza - è, invece, la puntuale dimostrazione della ragionevolezza dell'assunto secondo cui anche rispetto alla fattispecie associativa in esame, così come per quella di tipo mafioso, quando il giudice abbia ritenuto sussistenti nel caso concreto le esigenze cautelari di cui all'art. 274 cod. proc. pen., ogni altra misura cautelare meno afflittiva non sarebbe idonea a garantire il soddisfacimento di quelle medesime esigenze.



Tale dimostrazione, d'altra parte, dovrà essere calibrata non già sulla generalità dei reati compiuti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, e in specie sui "reati fine" dell'associazione di cui all'art. 270-*bis* cod. proc. pen., bensì proprio e specialmente sulle condotte associative (di promozione, costituzione, organizzazione, direzione, finanziamento e mera partecipazione) contemplate dalla norma incriminatrice in questione - che è, si noti, l'unico reato di matrice terroristica abbracciato dalla presunzione ora all'esame.

4.4.- A tal fine, conviene ricapitolare sinteticamente i principali approdi della giurisprudenza di legittimità in merito ai requisiti dell'associazione criminosa in parola.

4.4.1.- Ciò che caratterizza l'associazione di cui all'art. 270-*bis* cod. pen. rispetto alle altre associazioni criminose è la sua finalità: il sodalizio deve proporsi «il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico».

La formula legislativa allude dunque a un doppio livello finalistico che deve caratterizzare l'associazione nel suo complesso: a un primo livello, l'intento di compiere atti di violenza; e, a un livello ulteriore, la finalità ultima di tali condotte, indicata come «terrorismo» o «eversione dell'ordine democratico».

La finalità di terrorismo, a sua volta, trova una definizione nell'art. 270-*sexies* cod. pen., introdotto dal legislatore nel 2005 in sede di trasposizione della Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo (oggi sostituita dalla direttiva UE 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio). L'art. 270-*sexies* cod. pen. considera, in particolare, «condotte con finalità di terrorismo» quelle che, sul piano oggettivo, «per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale»; e, sul piano soggettivo, sono compiute con una delle tre finalità alternative indicate dalla norma, e cioè lo scopo *a)* di intimidire la popolazione, *b)* di costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale al compimento o al mancato compimento di un atto, ovvero *c)* di «destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale».

La potenzialità di arrecare «grave danno a un Paese o ad un'organizzazione internazionale» costituisce, anzitutto, un requisito che allude alle dimensioni necessariamente macroscopiche dell'offesa potenzialmente creata dalla condotta terroristica: un'offesa che non potrebbe ad esempio, come osserva la giurisprudenza di legittimità, esaurirsi nella mera lesione di patrimoni privati (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 15 maggio-27 giugno 2014, n. 28009).

Quanto alle tre finalità "ultime", la prima di esse - come pure puntualizzato dalla Corte di cassazione - si pone in continuità rispetto alla tradizionale accezione di "terrorismo", dovendo essere letta in correlazione con il requisito "dimensionale" della capacità della condotta di «arrecare grave danno» - per ciò che qui rileva - a un intero Paese, richiedendo dunque la finalità di «portare nella società un turbamento profondo e perdurante, tale che la collettività, nel suo complesso, senta menomata la propria aspettativa di vita in condizioni di libertà e sicurezza» (Corte di cassazione, sentenza n. 28009 del 2014).

La seconda finalità deve essere anch'essa interpretata alla luce del requisito dimensionale predetto, potendo quindi essere riferita non già a qualsiasi tentativo di «pressione esercitata su di un pubblico ufficiale, sia pure mediante la commissione di un reato», bensì soltanto ad una «costrizione» che abbia ad oggetto una decisione di una pubblica autorità «che incida significativamente su una scala sociale ed istituzionale corrispondente», e sia come tale idonea a «creare il grave rischio di una grave lesione degli interessi in gioco (il sereno svolgimento della vita pubblica, il fisiologico esercizio del potere pubblico, la stabilità e l'esistenza stessa delle istituzioni di una società pluralistica e democratica)» (così, ancora, Corte di cassazione, sentenza n. 28009 del 2014).

La terza finalità, infine, corrisponde in larga parte alla tradizionale nozione di finalità di «eversione dell'ordine democratico», divenuta così - oggi - una sottoipotesi della stessa finalità di terrorismo, così come definita dall'art. 270-*sexies* cod. pen.; sicché la loro duplice menzione, che pure è conservata nel testo e nella rubrica dell'art. 270-*bis* cod. pen. così come in varie altre norme incriminatrici, costituisce ormai una meraendiadi.

4.4.2.- A differenza dell'art. 416-*bis* cod. pen., l'art. 270-*bis* cod. pen. non fornisce alcuna descrizione del modus operandi dell'associazione criminosa ivi disciplinata, né contempla alcun requisito di natura oggettiva in grado di orientare la discrezionalità dell'interprete. Costante è, pertanto, l'orientamento della giurisprudenza di legittimità nel ritenere sufficienti anche organizzazioni «rudimentali» (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 8 maggio-19 giugno 2009, n. 25863; sezione prima penale, sentenza 22 aprile-5 giugno 2008, n. 22673; sezione prima penale, sentenza 10 luglio-17 settembre 2007, n. 34989); essendo anzi frequente una struttura "fluida" e "a rete" di simili sodalizi (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 9 ottobre-15 novembre 2018, n. 51654), caratterizzati da «cellule territoriali» (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 7 dicembre 2007-27 marzo 2008, n. 13088) che operano talvolta in totale autonomia rispetto ad altri gruppi, con i quali pure condividono la medesima ideologia e il medesimo generico programma criminoso, con contatti reciproci fisici, telefonici o informatici anche meramente discontinui e sporadici (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 28 novembre-18 dicembre 2013, n. 51127; sezione sesta penale, sentenza 12 luglio-29 novembre 2012, n. 46308).



Cionondimeno, la giurisprudenza di legittimità afferma, da tempo, che la mera «comune adesione a un'astratta ideologia, per quanto caratterizzata dal progetto di abbattere le istituzioni democratiche» non basta a ritenere configurabile un'associazione terroristica, occorrendo invece che l'associazione si proponga effettivamente il compimento di atti di violenza per il perseguimento dei propri scopi (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 15 giugno-19 settembre 2006, n. 30824; sezione sesta penale, sentenza 13 ottobre 2004, n. 12903; sezione prima penale, sentenza 21 novembre 2001, n. 5578), nei termini pregnanti che si sono poc'anzi rammentati.

In stretto ossequio al principio costituzionale di offensività, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha in proposito chiarito che, pur non richiedendosi la predisposizione di un programma operativo di azioni terroristiche, ai fini del riconoscimento di un'associazione *ex art. 270-bis* cod. pen. occorrerà tuttavia che risulti provata la «costituzione di una struttura organizzativa con un livello di "effettività" che renda possibile la realizzazione del progetto criminoso [...]. Ne deriva che la rilevanza penale dell'associazione si lega non alla generica tensione della stessa verso la finalità terroristica o eversiva, ma al proporsi il sodalizio la realizzazione di atti violenti qualificati da detta finalità: costituiscono pertanto elementi necessari, per l'esistenza del reato, in primo luogo, l'individuazione di atti terroristici posti come obiettivo dell'associazione, quantomeno nella loro tipologia; e, in secondo luogo, la capacità della struttura associativa di dare agli atti stessi effettiva realizzazione nella lettura della fattispecie criminosa» (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 14 luglio-14 novembre 2016, n. 48001; in senso analogo, *ex multis*, sezione sesta penale, sentenza n. 46308 del 2012; sezione sesta penale, sentenza n. 25863 del 2009).

4.4.3.- L'art. 270-*bis* cod. pen. non fornisce, infine, alcuna definizione nemmeno delle singole condotte relative all'associazione menzionate nel primo e nel secondo comma.

Per quanto concerne però la (mera) "partecipazione", che integra l'ipotesi meno grave tra quelle contemplate dalla norma e al tempo stesso segna la soglia minima della rilevanza penale della condotta associativa, la giurisprudenza di legittimità è costante nell'affermare che tale fattispecie «non può essere desunta dal solo riferimento all'adesione ideale al programma criminale, dalla comunanza di pensiero ed aspirazioni, ma occorre l'effettivo inserimento nella struttura organizzata, desumibile da condotte univocamente evocative e sintomatiche, consistenti nello svolgimento di attività preparatorie per l'esecuzione del programma e nell'assunzione di un ruolo concreto nell'organigramma criminale» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 22 marzo-27 maggio 2013, n. 22719 e in senso analogo, più di recente, sezione seconda penale, sentenza 4 dicembre 2019-27 febbraio 2020, n. 7808); precisandosi, altresì, che ai fini della prova della partecipazione all'associazione occorrerà dimostrare «un concreto passaggio all'azione dei membri del gruppo, sotto forma di attività preparatorie rispetto all'esecuzione dei reati fine, oppure l'assunzione di un ruolo concreto nell'organigramma criminale» (Corte di cassazione, sezione sesta penale, 26 maggio-18 agosto 2009, n. 33425; in senso analogo, sezione prima penale, sentenza n. 34989 del 2007).

Da ciò deriva, altresì, che ai fini del riconoscimento della condotta partecipativa occorre la prova di effettivi contatti operativi tra l'associazione e il singolo partecipe, dovendo dunque essere provata la consapevolezza di tale adesione in capo all'associazione (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 14 marzo-27 maggio 2019, n. 23168; sezione sesta penale, sentenza 5 marzo-27 marzo 2019, n. 13421; sezione sesta penale, sentenza 23 febbraio-11 settembre 2018, n. 40348), la quale deve dunque considerare il soggetto come un proprio "membro" sul quale poter contare per l'esecuzione del programma criminale.

4.5.- Sullo sfondo di tale diritto vivente - frutto del condivisibile sforzo compiuto dalla giurisprudenza di legittimità per assicurare una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 270-*bis* cod. pen., che ne escluda ogni possibile utilizzo quale strumento di repressione del semplice dissenso o di mere ideologie eversive, e che ne confini l'ambito di applicazione ai sodalizi che operino effettivamente, e in maniera idonea rispetto allo scopo, quali centri propulsori di condotte violente riconducibili a uno dei paradigmi disegnati dall'art. 270-*sexies* cod. pen. - deve dunque essere esaminata la ragionevolezza della presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere a carico di chi sia attinto da gravi indizi di colpevolezza in relazione a questo delitto, e nei confronti del quale siano state in concreto ritenute sussistenti le esigenze cautelari di cui all'art. 274 cod. proc. pen.

In proposito, occorre effettivamente riconoscere che, come sottolinea il giudice rimettente, l'associazione terroristica ha caratteristiche affatto differenti rispetto all'associazione di tipo mafioso. La prima può in concreto essere strutturata in modo semplice, sino ad apparire addirittura "rudimentale", non essendo necessariamente caratterizzata da rigide gerarchie, da precise regole di ingresso nel sodalizio paragonabili ai rituali di affiliazione tipici di molte consorterie mafiose, né dal controllo sul territorio, che è invece caratteristica di queste ultime.



Occorre, tuttavia, considerare che la “partecipazione” a un’associazione terroristica - e il rilievo vale, a maggior ragione, per le altre più gravi condotte descritte dalla norma incriminatrice - non si esaurisce nel compimento, pur necessario, di azioni concrete espressive del ruolo acquisito all’interno del sodalizio, ma presuppone altresì l’adesione a un’ideologia che, qualunque sia la visione del mondo ad essa sottesa e l’obiettivo ultimo perseguito, teorizza l’uso della violenza in una scala dimensionale tale da poter cagionare un «grave danno» a intere collettività.

Ed è proprio una simile adesione ideologica a contrassegnare nel modo più profondo la “appartenenza” del singolo all’associazione terroristica: un’appartenenza che - proprio come quella che lega, pur con modalità diverse, il partecipe all’associazione mafiosa - normalmente perdura anche durante le indagini e il processo, e comunque non viene meno per il solo fatto dell’ingresso in carcere del soggetto, continuando così a essere indicativa di una sua pericolosità particolarmente accentuata.

Questa “appartenenza” a una comunità unita da un preciso collante ideologico - che spesso trascende i confini nazionali (come dimostra emblematicamente la vicenda oggetto del processo che coinvolge l’imputato nel giudizio *a quo*) - segna d’altra parte un netto discrimine tra l’associazione terroristica e le altre associazioni criminose di cui questa Corte ha avuto sinora modo di occuparsi nella propria giurisprudenza sull’art. 275 cod. proc. pen., dal momento che tali associazioni sono caratterizzate - al più - dalla convergenza delle attività dei partecipi rispetto all’obiettivo immediato dell’esecuzione di reati e dell’acquisizione dei relativi profitti: obiettivo già di per sé frustrato, o comunque gravemente scompaginato, dalle indagini penali e dalle misure cautelari che ne conseguono.

Il (normale) permanere del vincolo di appartenenza del singolo all’associazione terroristica - intesa anche nella sua dimensione di “casa ideale”, nella quale il partecipe investe spesso non solo le proprie energie criminali, ma l’intera propria dimensione personale, essendo spesso disposto a sacrificare la propria vita in nome del progetto condiviso - appare allora alla base della valutazione legislativa che considera le misure cautelari non custodiali, in primis gli arresti domiciliari, inidonee a controllare la sua del tutto peculiare pericolosità.

La pratica impossibilità di impedire che la persona sottoposta a misura extramuraria riprenda i contatti con gli altri associati ancora in libertà attraverso l’uso di telefoni e di internet - prospettiva, questa, non efficacemente neutralizzabile mediante la semplice imposizione dei corrispondenti divieti all’atto della concessione della misura - crea inevitabilmente il pericolo che il soggetto si allontani senza autorizzazione dalla propria abitazione e commetta gravi reati in esecuzione del programma criminoso dell’associazione, di cui continua a far parte e dalla quale potrebbe continuare a ricevere ordini. E ciò tanto più a fronte delle recenti e ben note esperienze di sanguinosi attentati terroristici eseguiti senza alcuna particolare pianificazione, e anzi con mezzi di fortuna agevolmente reperibili anche da parte di chi si trovi agli arresti domiciliari (come un furgone o addirittura un semplice coltello).

Tali rischi sono vieppiù accentuati dalla struttura “fluida” e “a rete” delle associazioni terroristiche contemporanee, che - quale che sia la loro matrice ideologica - utilizzano largamente internet e i social media non solo come mezzo di reclutamento e di indottrinamento degli associati, ma anche come strumento di pianificazione ed organizzazione degli attentati nei quali si sostanzia lo stesso programma criminoso dell’associazione (*ex multis*, Corte di cassazione, sentenza n. 7808 del 2019; sezione seconda penale, sentenza 21 febbraio-21 maggio 2019, n. 22163; sezione seconda penale, sentenza 19 ottobre-16 novembre 2018, n. 51942). Con il connesso pericolo che il soggetto sottoposto a misura non custodiale possa entrare in contatto, proprio tramite gli strumenti informatici, anche con membri di “cellule” o strutture organizzative differenti dalla propria, ma accomunate dall’adesione alla medesima ideologia e dalla medesima disponibilità a porre in essere condotte violente; per poi pianificare e organizzare attentati assieme a questi nuovi sodali.

4.6.- A fronte della magnitudine di simili rischi, la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare - che pure costituisce una marcata deroga ai principi generali del codice di rito, modellati sugli stessi principi costituzionali (*supra*, punto 4.2.) - appare a questa Corte sostenuta da una congrua base empirico-fattuale, sì da sottrarsi al giudizio di irragionevolezza che ha colpito l’analoga presunzione che operava rispetto alle figure di reato - diverse dalla partecipazione all’associazione di tipo mafioso - sinora esaminate.

La compressione, peraltro solo parziale, dei poteri discrezionali del giudice trova qui giustificazione, nell’ambito di un bilanciamento che questa Corte non ritiene di poter censurare dal punto di vista della sua legittimità costituzionale, in relazione alla finalità di tutelare la collettività contro i gravissimi rischi che potrebbero derivare da dall’eventuale sopravvalutazione, da parte del giudice, dell’adeguatezza di una misura non carceraria a contenere il pericolo di commissione di reati, pur ritenuto sussistente nel caso di specie. Resta fermo, naturalmente, il dovere del giudice di valutare, nella fase genetica e poi nell’intero arco della vicenda cautelare, l’effettiva sussistenza e permanenza delle esigenze cautelari, e di disporre la revoca della misura in essere ogniqualevolta risulti che nel caso concreto tali esigenze non sussistano o siano cessate, anche alla luce dell’eventuale percorso di distacco dall’associazione e dai suoi programmi criminali che l’imputato abbia nel frattempo compiuto.

4.7.- Da quanto precede discende la non fondatezza delle questioni in riferimento a tutti i parametri evocati.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma e 27, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte di assise di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200191

N. 192

Sentenza 14 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento di oblazione - Diversa definizione giuridica del fatto rispetto all'originaria imputazione emersa nel corso del dibattimento, su iniziativa del giudice e in mancanza di una modifica formale dell'imputazione da parte del pubblico ministero - Rimessione in termini - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, art. 141, comma 4-bis, aggiunto dall'art. 53, comma 1, lettera c), della legge 16 dicembre 1999, n. 479, in relazione all'art. 162-bis del codice penale.
- Costituzione, art. 24, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 141, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), come aggiunto dall'art. 53, comma 1, lettera *c*), della legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), in relazione all'art. 162-*bis* del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Teramo nel procedimento penale a carico di M. S., con ordinanza del 3 luglio 2019, iscritta al n. 4 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2020;

udito nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 14 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 luglio 2019, il Tribunale ordinario di Teramo, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 141, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), in relazione all'art. 162-*bis* del codice penale, «nella parte in cui non prevede che l'imputato è rimesso in termini per proporre domanda di oblazione qualora nel corso del dibattimento, su iniziativa del giudice e in mancanza di una modifica formale dell'imputazione da parte del pubblico ministero, emerga la prospettiva concreta di una definizione giuridica del fatto diversa da quella contestata nell'originaria imputazione e per la quale l'oblazione non era ammissibile».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del delitto di cui all'art. 612-*bis* cod. pen. (atti persecutori), commesso in danno di una cittadina cinese, con la quale aveva intrattenuto una relazione sentimentale. Secondo l'ipotesi accusatoria, l'imputato avrebbe posto in essere, nell'arco di alcuni mesi, reiterati comportamenti intimidatori e molesti - consistiti segnatamente nell'invio di messaggi telefonici, talvolta dal contenuto ingiurioso e intimidatorio, e in accessi non graditi sul luogo di lavoro della persona offesa, con la formulazione di minacce ove quest'ultima non avesse ripreso la relazione - così da provocarle un perdurante e grave stato di ansia e di paura e un fondato timore per la propria incolumità e da costringerla ad alterare le proprie abitudini di vita.

Il rimettente ritiene che, alla luce delle risultanze dell'istruttoria dibattimentale - delle quali viene dato ampio conto nell'ordinanza di remissione - la condotta ascritta all'imputato debba essere diversamente qualificata sul piano giuridico. Dall'istruttoria espletata non sarebbe infatti emerso che i comportamenti dell'imputato abbiano effettivamente causato, in capo alla persona offesa, taluno degli eventi richiesti ai fini dell'integrazione del delitto di atti persecutori (perdurante e grave stato d'ansia o di paura, fondato timore per la propria incolumità, alterazione delle abitudini di vita). Le iniziative del giudicabile si sarebbero tradotte piuttosto in meri atteggiamenti molesti, atti ad arrecare disturbo alla persona offesa in ragione del loro carattere assillante e ingiurioso, risultando quindi riconducibili alla meno grave ipotesi criminosa di cui all'art. 660 cod. pen. (molestia o disturbo alle persone).

1.2.- A fronte della concreta prospettiva di una "correzione" della definizione giuridica del fatto, e in mancanza di una formale iniziativa in tal senso da parte del pubblico ministero, il giudice *a quo* aveva ritenuto di dover invitare le parti ad interloquire sul punto, in modo da garantire «il contraddittorio argomentativo (ed eventualmente probatorio) della difesa». Ciò, sulla base di una interpretazione convenzionalmente e costituzionalmente orientata dell'art. 521, comma 1, del codice di procedura penale.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'art. 6, paragrafi 1 e 3, lettere *a*) e *b*), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, riconosce all'imputato il diritto ad essere informato, in termini dettagliati, non solo dei fatti materiali addebitatigli, ma anche della qualificazione giuridica degli stessi e di ogni possibile loro modificazione nel corso del giudizio. La garanzia informativa sul contenuto dell'accusa, prevista dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU quale condizione del «processo equo», risulta, infatti, strettamente correlata a quella prevista dalle successive lettere *a*) e *b*) del paragrafo 3, essendo funzionale a consentire al soggetto accusato di disporre del tempo sufficiente per preparare la propria difesa, il cui efficace esercizio non può non essere riferito anche all'eventuale modifica dell'accusa complessivamente considerata (non limitata, cioè, alla sua componente "fattuale").



A fronte di tali indicazioni - rileva il giudice *a quo* - la giurisprudenza di legittimità si è fatta promotrice di una interpretazione del citato art. 521, comma 1, cod. proc. pen. conforme ai dicta della Corte di Strasburgo e al principio enunciato dall'art. 111, terzo comma, Cost. Si è affermato, in specie, che - fermo restando, alla luce del chiaro tenore della disposizione del codice di rito, il potere del giudice di dare al fatto una definizione giuridica diversa da quella enunciata nell'imputazione - tale potere non può essere, tuttavia, esercitato "a sorpresa", ma solo previa promozione, ad opera del giudice, del contraddittorio fra le parti sulla relativa questione, posto che le strategie difensive possono mutare al cospetto di una differente qualificazione giuridica della condotta: e ciò anche nel caso di passaggio da una ipotesi criminosa più grave ad altra più mite.

A seguito della ricordata iniziativa officiosa del rimettente, l'imputato ha presentato istanza di definizione del procedimento mediante oblazione, ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen., sul presupposto della condivisa riconducibilità del fatto oggetto di giudizio alla fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 660 cod. pen., punita con pena alternativa: istanza sulla quale il pubblico ministero nulla ha eccepito, mentre il difensore della parte civile ne ha chiesto il rigetto.

L'istanza in parola risulta, tuttavia, formulata per la prima volta oltre il termine perentorio previsto dallo stesso art. 162-*bis* cod. pen. (l'apertura del dibattimento): donde il problema preliminare della sua ammissibilità.

1.3.- Al riguardo, il rimettente rileva come, nella persistente assenza di un intervento organico del legislatore in materia, la tematica dei rapporti tra vicende modificative dell'imputazione e diritto di accesso ai riti alternativi abbia dato luogo a plurime pronunce a carattere additivo della Corte costituzionale: pronunce che - sebbene riferite alle sole modifiche "fattuali" disciplinate dagli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. - hanno ridisegnato i margini di esercizio della facoltà dell'imputato di scelta dei reati speciali in «un'ottica progressivamente evolutiva di tutela costituzionalmente avanzata del diritto di difesa».

Movendo dalla premessa per cui la richiesta di riti alternativi costituisce una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa, la giurisprudenza costituzionale è pervenuta, per tappe successive, a riconoscere che, ogni qualvolta l'accusa originaria venga modificata nei suoi termini essenziali, non possono non essere restituiti all'imputato termini e condizioni per esprimere le proprie opzioni (sono citate le sentenze n. 82 del 2019, n. 141 del 2018, n. 206 del 2017, n. 273 del 2014 e n. 237 del 2012). Ciò, a prescindere dalle modalità - "fisiologiche" o "patologiche" - di emersione del dato probatorio che sorregge l'aggiornamento dibattimentale dell'accusa, con consequenziale definitivo superamento del criterio discrezionale fondato sulla "prevedibilità", o meno, da parte dell'imputato, di una simile evenienza processuale. Secondo la Corte costituzionale, «non si può pretendere che l'imputato valuti la convenienza di un rito speciale tenendo conto anche dell'eventualità che, a seguito dei futuri sviluppi dell'istruzione dibattimentale, l'accusa a lui mossa subisca una trasformazione, la cui portata resta ancora del tutto imprecisata al momento della scadenza del termine utile per la formulazione della richiesta» (è citata la sentenza n. 273 del 2014).

Solo a fronte di una esauriente cristallizzazione del quadro di accusa è, infatti, possibile assegnare un termine per l'esercizio di facoltà processuali che - come quella di opzione per un rito alternativo - con quel quadro devono necessariamente misurarsi, traendo esse naturale alimento proprio dalla natura delle fattispecie incriminatrici contestate e dalle correlative basi fattuali. Di qui, dunque, il conclusivo approdo per cui, «[s]e [...] la possibilità di richiedere i riti alternativi si salda a fil doppio al diritto di difesa - in particolare, al diritto di scegliere il modello processuale più congeniale all'esercizio di quel diritto - e se è la regiudicanda, nelle sue dimensioni "cristallizzate", a costituire la base su cui operare tali scelte, non può che desumersi la incoerenza con quel diritto di qualsiasi preclusione che ne limiti l'esercizio concreto, tutte le volte in cui il sistema ammetta una *mutatio libelli* in sede dibattimentale» (è citata la sentenza di questa Corte n. 82 del 2019). Conclusione che si porrebbe in piena sintonia con il richiamato indirizzo della giurisprudenza della Corte EDU.

1.4.- Con specifico riguardo all'istituto che viene in rilievo nel giudizio *a quo*, il giudice rimettente osserva ancora che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 530 del 1995, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, ai sensi degli artt. 162 e 162-*bis* cod. pen., relativamente al fatto diverso e al reato concorrente contestato in dibattimento.

Il legislatore ha inteso recepire tale pronuncia a livello normativo, aggiungendo il comma 4-*bis* all'art. 141 norme att. cod. proc. pen. Tale disposizione - introdotta dall'art. 53, comma 1, lettera c), della legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense) - prevede che «[i]n caso di modifica dell'originaria imputazione in altra per la quale sia ammissibile l'oblazione, l'imputato è rimesso in termini per chiedere la medesima. Il giudice, se accoglie la domanda, fissa un termine non superiore a dieci giorni, per il pagamento della somma dovuta. Se il pagamento avviene nel termine il giudice dichiara con sentenza l'estinzione del reato».



Ad avviso del giudice *a quo*, la norma, consentendo all'imputato di proporre domanda di oblazione, non ostante il superamento del termine rappresentato dalla dichiarazione di apertura del dibattimento, nei soli casi di modifiche "fattuali" dell'imputazione originaria, e non anche nel caso di mutamento, su iniziativa del giudice, di un aspetto anch'esso fondamentale del *thema decidendum*, quale la definizione giuridica del fatto, si porrebbe in contrasto con la garanzia costituzionale di inviolabilità del diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.).

Il legislatore non avrebbe, infatti, colto «la valenza ermeneutica potenzialmente "estensiva"» del principio enunciato nella citata sentenza n. 530 del 1995, e definitivamente consacrato nelle più recenti pronunce della Corte costituzionale dianzi richiamate, riguardo all'oggettiva impossibilità per l'imputato di chiedere l'oblazione prima della modifica dell'imputazione.

1.5.- A fronte della riduttiva portata applicativa dell'art. 141, comma 4-*bis*, norme att. cod. proc. pen., connessa al suo tenore letterale, la giurisprudenza di legittimità si sarebbe posta alla ricerca di soluzioni ermeneutiche atte ad evitare il vulnus costituzionale considerato.

Componendo il contrasto insorto sul punto tra le sezioni semplici, le sezioni unite della Corte di cassazione, con la sentenza 28 febbraio 2006-2 marzo 2006, n. 7645, hanno affermato che la disposizione censurata trova applicazione esclusivamente nel caso in cui il pubblico ministero proceda in dibattimento a una formale modifica dell'imputazione, e non anche in presenza di una diversa qualificazione giuridica del fatto operata direttamente dal giudice nella sentenza. Secondo le sezioni unite, l'imputato, per essere ammesso ad estinguere un reato contestato originariamente come non oblabile, deve presentare, in forma preventiva, l'istanza di oblazione per l'ipotesi in cui al fatto venga attribuito un diverso nomen iuris, che consenta tale istanza.

Il principio è stato ribadito e puntualizzato dalle sezioni unite con la più recente sentenza 26 giugno 2014-22 luglio 2014, n. 32351, nella quale si afferma che, ove la qualificazione del fatto operata in sede di contestazione non consenta il procedimento di oblazione, è onere dall'imputato sindacare la correttezza della qualificazione stessa, investendo il giudice di una specifica richiesta di oblazione in riferimento alla qualificazione giuridica del fatto ritenuta corretta, in modo da permettere, all'esito del necessario contraddittorio, una decisione altrettanto specifica sul punto. In tale prospettiva, qualora l'imputato ometta di muovere la predetta contestazione, assumendo una posizione di «nolo contendere» in ordine alla pertinenza del nomen iuris attribuito alla fattispecie dedotta nell'imputazione, nessun tipo di doglianza potrà poi formulare, riguardo alle preclusioni che ne possono essere derivate per i riti alternativi, ove il giudice, in sede di decisione, abbia ritenuto di dover dare a quel fatto una diversa qualificazione giuridica. Si tratterebbe semplicemente, per l'imputato, di esercitare il proprio diritto a una qualificazione giuridica corretta: diritto che costituirebbe, al tempo stesso, un onere che, se non adempiuto, ben può far sorgere la preclusione temporale connessa alla procedura di oblazione, quale istituto teso ad evitare, e non a seguire, gli esiti del dibattimento.

A questo principio si è uniformata la giurisprudenza di legittimità successiva, sia pure sulla base di rationes decidendi calibrate sulle peculiarità delle singole fattispecie processuali oggetto di giudizio.

1.6.- L'approdo ermeneutico ora ricordato - qualificabile come "diritto vivente" - non sarebbe, peraltro, idoneo a rendere la norma censurata compatibile con l'art. 24, secondo comma, Cost.

Le argomentazioni, svolte a sostegno del principio di diritto affermato dalle sezioni unite della Corte di cassazione nella più recente delle due pronunce dianzi citate, implicherebbero, infatti, una sorta di "riabilitazione" del criterio della prevedibilità, da parte dell'imputato, di una «emendatio iuris dell'originaria contestazione nel corso del dibattimento», con conseguente configurabilità, a carico dell'imputato stesso, di un onere di sollecitazione preventiva del contraddittorio sul punto e di formulazione di una tempestiva e "cautelativa" domanda di oblazione.

La configurazione di simili oneri processuali - non previsti da alcuna norma del codice di rito - si porrebbe in contrasto con i principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 530 del 1995 e ribaditi, in termini perentori e generali, in pronunce più recenti, e particolarmente con la sentenza n. 82 del 2019.

Pur non potendosi negare l'oggettiva diversità delle vicende modificative del fatto nella sua dimensione storica rispetto a quelle attinenti alla sua qualificazione giuridica, sarebbe, però, altrettanto innegabile che quando - come nel giudizio *a quo* - la prospettiva di una riqualificazione giuridica del fatto emerga soltanto dalle risultanze probatorie dibattimentali, l'avvenuto superamento del limite temporale, previsto per la proposizione della domanda di oblazione, «non può dirsi riconducibile ad una libera scelta dell'imputato, e cioè ad un'inerzia allo stesso addebitabile, dal momento che la facoltà di proporre quella domanda non può che sorgere nel momento in cui il reato stesso è oggetto di contestazione». Tale affermazione, contenuta nella sentenza n. 530 del 1995, dovrebbe ritenersi valevole - alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo in precedenza richiamata - anche in rapporto alla diversa qualificazione del titolo del reato, quale prerogativa funzionale del giudice, a prescindere da una eventuale iniziativa dell'organo titolare dell'azione penale.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Teramo, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 141, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), in relazione all'art. 162-*bis* del codice penale, «nella parte in cui non prevede che l'imputato è rimesso in termini per proporre domanda di oblazione qualora nel corso del dibattimento, su iniziativa del giudice e in mancanza di una modifica formale dell'imputazione da parte del pubblico ministero, emerga la prospettiva concreta di una definizione giuridica del fatto diversa da quella contestata nell'originaria imputazione e per la quale l'oblazione non era ammissibile».

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, giacché la preclusione dell'accesso all'oblazione nel caso considerato implicherebbe una lesione del diritto di difesa dell'imputato, non essendo il superamento dell'ordinario limite temporale per la proposizione della relativa richiesta addebitabile a un'inerzia dell'imputato stesso, le cui scelte, in punto di accesso ai meccanismi alternativi di definizione del processo, restano necessariamente condizionate dalla concreta configurazione dell'imputazione, anche per quanto attiene alla definizione giuridica del fatto, costituente un aspetto qualificante del *thema decidendum*.

2.- La questione non è fondata.

Il Tribunale rimettente pone novamente all'attenzione di questa Corte, sotto un particolare profilo, la tematica concernente i rapporti tra mutamenti dell'imputazione e diritto dell'imputato di accedere a meccanismi alternativi di definizione del procedimento a carattere "premiale". Il problema sollevato dal giudice *a quo* è segnatamente quello del recupero, da parte dell'imputato, della facoltà di oblazione a fronte di una diversa qualificazione giuridica del fatto operata iudicis, che comporti il passaggio da una ipotesi di reato non oblabile ad altra oblabile.

Come è noto, il vigente codice di procedura penale regola in modo nettamente differenziato le modifiche dibattimentali in fatto dell'imputazione (contestazione del fatto diverso, del reato concorrente o di una circostanza aggravante, del fatto nuovo: artt. 516, 517 e 518 del codice di procedura penale) e le modifiche in iure (diversa qualificazione giuridica del fatto: art. 521, comma 1, cod. proc. pen.).

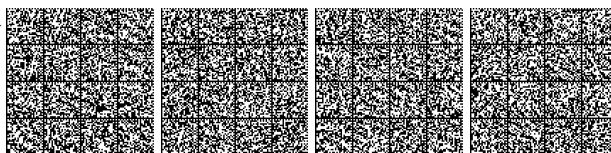
Le prime - le modifiche di ordine fattuale - sono appannaggio del pubblico ministero, quale titolare dell'esercizio dell'azione penale, e implicano il riconoscimento all'imputato di specifici diritti difensivi. A fronte di esse l'imputato può chiedere, infatti, un termine per la difesa e l'ammissione di nuove prove (art. 519 cod. proc. pen.); mentre, se l'imputato è assente, la nuova contestazione deve essergli notificata (art. 520 cod. proc. pen.).

Per naturale corollario, quindi, se il giudice, a seguito della valutazione delle prove, accerta che il fatto è diverso da come descritto nell'imputazione, non può pronunciarsi sul merito dell'accusa, ma deve disporre con ordinanza la trasmissione degli atti al pubblico ministero (art. 521, comma 2, cod. proc. pen.), affinché eserciti (se del caso) una nuova azione penale. Soluzione, questa, imposta dal principio di correlazione tra accusa e sentenza, il quale impedisce, a tutela del diritto di difesa, che il giudice si pronunci su temi che non sono stati oggetto di contestazione.

A tale principio restano sottratte, tuttavia, le modifiche di ordine giuridico, le quali possono essere operate direttamente dal giudice, in applicazione del principio *iura novit curia*, senza che siano previste analoghe garanzie difensive. Ponendosi nel solco della tradizione storica, inaugurata dall'art. 417 del codice di procedura penale del 1913, e perpetuata dall'art. 477 del codice del 1930, l'art. 521, comma 1, cod. proc. pen. stabilisce, in specie, che il giudice, con la sentenza, può dare al fatto una definizione giuridica diversa da quella enunciata nell'imputazione, purché il reato non ecceda la sua competenza, né risulti attribuito alla cognizione del tribunale in composizione collegiale, anziché monocratica. Analogo potere è espressamente riconosciuto (salvo il divieto di *reformatio in peius*, ove appellante sia il solo imputato) anche al giudice di appello (art. 597, commi 2 e 3, cod. proc. pen.). È pacifico, altresì, che ne disponga, malgrado l'assenza di una specifica previsione normativa, la Corte di cassazione, posto che la sussistenza del potere qualificatorio in grado di legittimità trova fondamento nella stessa funzione nomofilattica da essa svolta.

3.- Tale assetto asimmetrico ha formato, peraltro, oggetto - come è noto - di censura da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza 11 dicembre 2007, *Drassich contro Italia*.

La pronuncia si colloca nell'alveo del consolidato indirizzo della giurisprudenza della Corte di Strasburgo - avente quale *leading case* la sentenza della grande camera 25 marzo 1999, *Pélissier e Sassi contro Francia* - che accomuna il mutamento in iure dell'imputazione a quello in fatto, sotto il profilo delle garanzie difensive da riconoscere all'imputato ai sensi dell'art. 6, paragrafi 1 e 3, lettere *a*) e *b*), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.



La Corte europea ha rilevato, in specie, come il diritto dell'accusato ad essere informato del contenuto dell'accusa, previsto dall'art. 6, paragrafo 3, lettera *a*), CEDU, rappresenti una condizione essenziale dell'equità del processo, garantita dal paragrafo 1 dello stesso articolo, ponendosi in collegamento con il diritto a disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la difesa, previsto dal paragrafo 3, lettera *b*). A questi fini, l'imputato deve essere informato non solo dei motivi dell'accusa, ossia dei fatti materiali che gli vengono attribuiti e sui quali si basa l'accusa, ma anche, e in maniera dettagliata, della qualificazione giuridica data a tali fatti. Ne consegue che, quando i giudici dispongono, in base al diritto interno, del potere di riqualificare i fatti per i quali sono stati aditi - in particolare, mutando il titolo del reato contestato -, essi debbono assicurarsi che gli imputati abbiano avuto l'opportunità di esercitare i loro diritti di difesa su questo punto in maniera concreta ed effettiva. Le modalità dell'informazione possono essere le più varie, purché adeguate allo scopo (*ex plurimis*, Corte EDU, sentenza 7 novembre 2019, Gelenidze contro Georgia; sentenza 15 gennaio 2015, Mihelj contro Slovenia; sentenza 24 luglio 2012, D.M.T. e D.K.I. contro Bulgaria; sentenza 3 maggio 2011, Giosakis contro Grecia).

Nel caso Drassich, la riqualificazione del fatto - da corruzione semplice (art. 519 cod. pen.) a corruzione in atti giudiziari (art. 519-ter cod. pen.) - era stata operata, per converso, "a sorpresa" dalla Corte di cassazione direttamente con la sentenza definitiva, senza, dunque, che l'imputato avesse avuto alcuna possibilità di interloquire su tale operazione (la quale aveva impedito che il reato fosse dichiarato estinto per prescrizione). Di qui, dunque, la riscontrata violazione dell'art. 6, paragrafi 1 e 3, lettere *a*) e *b*), CEDU.

4.- In assenza di un intervento legislativo, il problema dell'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle indicazioni della Corte di Strasburgo è stato sottoposto all'esame di questa Corte (sia pure con un *petitum* specificamente circoscritto alla posizione del giudice dell'udienza preliminare).

Le relative questioni, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 111, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., sono state dichiarate, tuttavia, inammissibili con la sentenza n. 103 del 2010, oltre che per una ragione di ordine processuale (legata al difetto di motivazione sulla rilevanza), anche per una ragione di ordine sostanziale: ossia per avere il rimettente richiesto una pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata, in materia riservata alla discrezionalità del legislatore.

Questa Corte ha osservato, in specie, come ciò fosse desumibile dalla stessa ordinanza di rimessione, nella parte in cui si era soffermata sulle diverse procedure adottabili al fine di far cadere i dubbi di legittimità costituzionale. Il rimettente aveva, infatti, prospettato, da un lato, «la possibilità di pronunziare un'apposita ordinanza attraverso cui informare le parti della diversa qualificazione giuridica attribuita al fatto, così da consentire un contraddittorio anche sulla nuova qualificazione giuridica; dall'altro, [...] l'applicazione in via analogica dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen.». Entrambe le soluzioni erano state ritenute, peraltro, inadeguate dal giudice *a quo*, il quale aveva sollecitato una declaratoria di incostituzionalità a carattere additivo che prevedesse la regressione del procedimento nella fase delle indagini preliminari, attraverso la restituzione degli atti all'organo dell'accusa. «Risulta evidente, quindi» - ha concluso questa Corte - «che la pronuncia richiesta postula una soluzione che non è l'unica possibile. Deve, altresì, rilevarsi che la soluzione prospettata dal giudice *a quo* tende ad ottenere la parificazione di situazioni processuali tra loro non omogenee, quali l'accertamento che un fatto debba essere diversamente qualificato e la constatazione che il fatto è differente da quello descritto nel decreto che dispone il giudizio. La decisione richiesta, dunque, coinvolgendo scelte relative alla conformazione della disciplina processuale, rientra nella discrezionalità del Parlamento».

5.- L'omologazione del sistema ai dicta della giurisprudenza europea è rimasto, quindi, affidato all'attività interpretativa della giurisprudenza ordinaria.

Al riguardo, la Corte di cassazione ha prospettato, in effetti, una interpretazione convenzionalmente (e costituzionalmente) conforme dell'art. 521, comma 1, cod. proc. pen., in forza della quale, in mancanza di una richiesta specifica in tal senso del pubblico ministero, il giudice che intenda dare al fatto una diversa qualificazione giuridica è tenuto a informarne preventivamente l'imputato e il suo difensore, in modo da consentire loro di interloquire. Tale obbligo di informazione preventiva, riferito inizialmente al caso in cui la riqualificazione venga operata dalla Corte di cassazione, è stato esteso da alcune pronunce anche all'ipotesi in cui vi proceda il giudice di primo o di secondo grado: ritenendosi, di conseguenza, affetta da nullità di ordine generale, ai sensi dell'art. 178, comma 1, lettera *c*), cod. proc. pen., per violazione del diritto di difesa, la sentenza di merito che dia al fatto una diversa qualificazione giuridica senza che sia stato assicurato il contraddittorio sul punto (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 28 ottobre 2011-17 febbraio 2012, n. 6487; sezione prima penale, sentenza 29 aprile 2011-11 maggio 2011, n. 18590).

Nettamente prevalente risulta, peraltro, allo stato, nella giurisprudenza di legittimità, il diverso orientamento che - facendo leva sulle stesse costanti indicazioni della Corte EDU, riguardo all'esigenza di valutare l'equità del processo, anche ai fini considerati, guardando alla procedura nel suo complesso (*ex plurimis*, Corte EDU, sentenza 7 novembre 2019, Gelenidze contro Georgia; sentenza 20 aprile 2006, I.H. e altri contro Austria; sentenza 21 febbraio 2002,



Sipavičius contro Lituania; sentenza 1° marzo 2001, Dallos contro Ungheria) - esclude che l'informazione in ordine alla diversa qualificazione giuridica del fatto debba essere necessariamente preventiva. Si è ritenuto, in particolare, che l'adeguamento dell'imputazione sub specie iuris, effettuato direttamente con la sentenza di merito, non violi i diritti convenzionali (e costituzionali), e non sia dunque fonte di alcuna nullità, in quanto l'imputato può difendersi impugnando la decisione (*ex plurimis*, con particolare riguardo alla riqualificazione operata con la sentenza di primo grado, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 13 novembre 2019-4 dicembre 2019, n. 49175; sentenze sezione sesta penale, 23 giugno 2017-25 ottobre 2017, n. 49054 e 15 febbraio 2017-13 marzo 2017, n. 11956).

6.- Nell'odierno frangente, come già posto in evidenza, viene peraltro in rilievo uno specifico profilo del problema della tutela del diritto di difesa a fronte dei mutamenti del tema d'accusa: quello del recupero della facoltà di accesso ai riti alternativi a carattere "premiante", il termine per la cui richiesta risulti già spirato allorché il mutamento interviene.

Di tale aspetto problematico - non considerato dal codice di rito - questa Corte ha avuto modo di occuparsi ripetutamente con riferimento alle modifiche dell'imputazione di ordine fattuale previste dagli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. (contestazione dibattimentale di un fatto diverso, contestazione suppletiva di un reato concorrente o di una circostanza aggravante). Si è avuta, al riguardo, una serie di declaratorie di illegittimità costituzionale, con riferimento ai diversi tipi di modifica, ai singoli meccanismi di definizione del procedimento alternativi al dibattimento (giudizio abbreviato, patteggiamento, oblazione, sospensione del procedimento con messa alla prova) e alle caratteristiche della nuova contestazione, quanto al momento di acquisizione degli elementi probatori che le giustificano (modifiche "patologiche" e "fisiologiche") (sentenze n. 14 del 2020, n. 82 del 2019, n. 141 del 2018, n. 206 del 2017, n. 139 del 2015, n. 273 e n. 184 del 2014, n. 237 del 2012, n. 333 del 2009, n. 530 del 1995 e n. 265 del 1994).

Gli esiti conclusivi di tale percorso - sviluppatosi per tappe successive, nel segno del progressivo ampliamento dell'area di tutela - sono compendiabili in tre enunciati sequenziali:

a) la scelta dei riti alternativi, parte dell'imputato, rappresenta una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa;

b) tale scelta è, peraltro, necessariamente condizionata dalla concreta configurazione assunta dal tema d'accusa, che segna il metro di riferimento della valutazione circa la praticabilità e la convenienza dell'opzione per il rito speciale;

c) di conseguenza, ogni qual volta, per effetto di nuove contestazioni, il tema d'accusa muta, deve essere restituita all'imputato la facoltà di effettuare o rivedere le proprie determinazioni in proposito.

La giurisprudenza di questa Corte è pervenuta agli approdi dianzi riassunti, superando tre prospettive limitative, che avevano ispirato le sue fasi iniziali.

In primo luogo, è venuta meno quella della indissolubilità del binomio "premiarietà-deflazione", al lume della quale l'interesse dell'imputato a fruire dei vantaggi conseguenti ai riti alternativi potrebbe assumere rilievo solo in quanto la sua scelta consenta di conseguire effettivamente gli obiettivi di rapida definizione del processo perseguiti dal legislatore con l'introduzione di tali riti. Si è rilevato, infatti, per un verso, che la logica dello "scambio" fra sconti di pena e risparmio di energie processuali deve cedere di fronte all'esigenza di ripristinare la pienezza delle garanzie difensive e l'osservanza del principio di eguaglianza; per altro verso, che l'innesto del rito alternativo, anche in fase dibattimentale, è idoneo, comunque sia, a produrre un effetto di economia processuale, sia pure attenuato (in particolare, sentenze n. 273 del 2014 e n. 237 del 2012).

In secondo luogo, è stata parimente superata l'idea della «prevedibilità» della variazione dibattimentale dell'imputazione, in quanto fenomeno "connaturale" a un sistema di tipo accusatorio, e della conseguente libera accettazione del relativo «rischio» da parte dell'imputato che non richieda per tempo il rito alternativo. Non si può, infatti, pretendere che l'imputato valuti la convenienza di un rito speciale tenendo conto di mutamenti del tema d'accusa di là da venire e dai contorni ancora indefiniti (per tutte, sentenze n. 273 del 2014 e n. 237 del 2012).

È stata abbandonata, infine, anche l'idea che la restituzione della facoltà di accesso ai riti alternativi debba rimanere circoscritta all'ipotesi in cui la diversa o nuova contestazione concerna un fatto già risultante dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, così da rivelare una negligenza o un errore del pubblico ministero nella formulazione dell'imputazione originaria, atti a fuorviare le scelte dell'imputato (cosiddetta contestazione "patologica") (sentenze n. 333 del 2009 e n. 265 del 1994). Si è riconosciuto, infatti, che le esigenze di tutela del diritto di difesa dell'imputato, in punto di opzione per i riti speciali, sussistono allo stesso modo nell'ipotesi "fisiologica" in cui la nuova o diversa contestazione si basi sui nuovi elementi emersi a seguito dell'istruttoria dibattimentale (sentenze n. 14 del 2020, n. 82 del 2019, n. 141 del 2018, n. 206 del 2017, n. 273 del 2014 e n. 237 del 2012).



7.- Una delle prime preclusioni colpite, per tal verso, dalle pronunce di questa Corte è stata proprio quella concernente l'oblazione. La sentenza n. 530 del 1995 ha dichiarato, infatti, illegittimi gli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, ai sensi degli artt. 162 e 162-bis cod. pen., relativamente al fatto diverso e al reato concorrente contestati nel corso del dibattimento: dunque, quando il termine ordinario per l'accesso al beneficio - l'apertura del dibattimento - risultava ormai spirato.

Questa Corte, con la pronuncia da ultimo indicata, ha rilevato che l'istituto dell'oblazione si fonda, «sia sull'interesse dello Stato di definire con economia di tempo e di spese i procedimenti relativi ai reati di minore importanza, sia sull'interesse del contravventore di evitare l'ulteriore corso del procedimento e la eventuale condanna, con tutte le conseguenze di essa (cfr. sentenza n. 207 del 1974). Effetto tipico di tale forma di definizione anticipata del procedimento è, infatti, la estinzione del reato, per cui appare del tutto evidente come la domanda di ammissione all'oblazione esprima una modalità di esercizio del diritto di difesa».

Ciò posto, questa Corte, con la medesima sentenza, ha ritenuto che la preclusione dell'accesso all'istituto - e ai connessi benefici - nel caso in cui il reato suscettibile di estinzione per oblazione costituisca oggetto di contestazione nel corso dell'istruzione dibattimentale, risultasse «indubbiamente lesiva del diritto di difesa, nonché priva di razionale giustificazione. L'avvenuto superamento del limite temporale (apertura del dibattimento) previsto, in linea generale, per la proposizione della domanda di oblazione (e la cui *ratio* è quella di evitare che l'imputato possa vanificare l'attività processuale a seconda degli esiti del dibattimento) non è, infatti, nel caso in esame, riconducibile a libera scelta dell'imputato, e cioè ad inerzia al medesimo addebitabile, sol che si consideri che la facoltà in discussione non può che sorgere nel momento stesso in cui il reato è oggetto di contestazione».

Si è rilevato, infine, come neppure sussistessero «ostacoli di ordine tecnico-sistematico alla ammissione dell'oblazione nel corso del dibattimento [...], come è, del resto, dimostrato dal fatto che lo stesso art. 162-bis del codice penale prevede, al quinto comma, che la domanda (già rigettata) “può essere riproposta sino all'inizio della discussione finale del dibattimento di primo grado”».

Il legislatore ha inteso recepire la pronuncia di questa Corte, aggiungendo all'art. 141 norme att. cod. proc. pen., che regola il procedimento di oblazione, il nuovo comma 4-bis (norma oggi censurata).

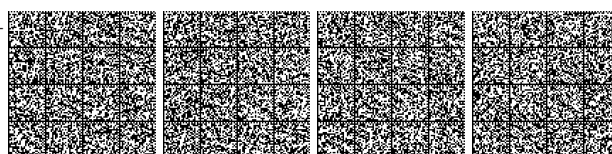
La disposizione, introdotta dall'art. 53, comma 1, lettera c), della legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), prevede specificamente che, «[i]n caso di modifica dell'originaria imputazione in altra per la quale sia ammissibile l'oblazione, l'imputato è rimesso in termini per chiedere la medesima. Il giudice, se accoglie la domanda, fissa un termine non superiore a dieci giorni, per il pagamento della somma dovuta. Se il pagamento avviene nel termine il giudice dichiara con sentenza l'estinzione del reato».

8.- Questa Corte si è occupata, per converso, una sola volta, e di recente, del problema del recupero della facoltà di accesso ai riti alternativi a fronte di una diversa qualificazione giuridica del fatto, operata ex officio dal giudice. Ciò è avvenuto, in specie, con la sentenza n. 131 del 2019, concernente l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova.

Il caso esaminato nell'occasione presentava, tuttavia, una particolarità. Pur a fronte della contestazione di un reato che non lo consentiva, l'imputato aveva, infatti, richiesto tempestivamente la messa alla prova, andando incontro a un diniego: diniego che la successiva riqualificazione del fatto in altra ipotesi di reato aveva reso ingiustificato.

La questione è stata quindi risolta con una sentenza interpretativa di rigetto: la disciplina vigente può bene essere interpretata - contrariamente a quanto riteneva il giudice *a quo* - nel senso che essa consenta, in una simile ipotesi, l'ammissione al beneficio.

Il caso odierno è diverso. L'imputato non ha, infatti, richiesto l'oblazione entro il termine stabilito, ma solo dopo che, a istruzione dibattimentale conclusa, la prospettiva della riqualificazione giuridica del fatto gli era stata rappresentata dal giudice rimettente. Il giudice *a quo* ha ritenuto, in specie, che, alla luce delle risultanze istruttorie, il fatto oggetto di giudizio, qualificato nell'imputazione come delitto di atti persecutori (reato non oblabile), debba essere ricondotto piuttosto alla fattispecie contravvenzionale delle molestie (reato suscettibile di oblazione cosiddetta discrezionale, ai sensi dell'art. 162-bis cod. pen.). Aderendo, quindi, all'indirizzo minoritario della giurisprudenza di legittimità in precedenza ricordato, ha ritenuto di dover sollecitare un contraddittorio preventivo delle parti sul punto: iniziativa a seguito della quale l'imputato si è indotto a proporre domanda di oblazione. Di qui l'odierno incidente di costituzionalità.



9.- La previsione di cui al censurato art. 141, comma 4-*bis*, norme att. cod. proc. pen. ha lasciato, in effetti, aperto il problema - postosi già nel vigore del precedente codice di rito - di stabilire se, e a quali condizioni, l'imputato possa essere ammesso all'oblazione nel caso di diversa qualificazione giuridica del fatto che implichi il passaggio da un reato non oblabile ad altro oblabile.

Anche a voler leggere in senso lato la nozione di «modifica dell'[...] imputazione», cui fa riferimento la norma denunciata - formula che evoca testualmente la rubrica dell'art. 516 cod. proc. pen., concernente la contestazione del fatto diverso - appariva infatti evidente come la distinta fattispecie del mutamento del titolo del reato, disposto ex officio, non potesse essere attratta sic et simpliciter nel raggio operativo della disposizione. Diversamente dalle nuove contestazioni in fatto, che vengono operate dal pubblico ministero nel corso del dibattimento, l'attribuzione di una diversa definizione giuridica del fatto da parte del giudice avviene, secondo la disciplina del codice, in sentenza, dunque nel provvedimento che conclude il giudizio: con la conseguenza che il correttivo previsto dalla interpolata disciplina del procedimento oblato, ovvero la rimessione in termini dell'imputato, non era in grado di operare.

Chiamate nel 2006 a dirimere il contrasto di giurisprudenza insorto sul punto, le sezioni unite della Corte di cassazione l'hanno risolto affermando che il meccanismo della rimessione in termini non può trovare applicazione a fronte di una riqualificazione giuridica del fatto disposta dal giudice, a meno che l'imputato si sia premurato di far rilevare preventivamente l'errore di diritto con contestuale proposizione di domanda di oblazione (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 febbraio 2006-2 marzo 2006, n. 7645).

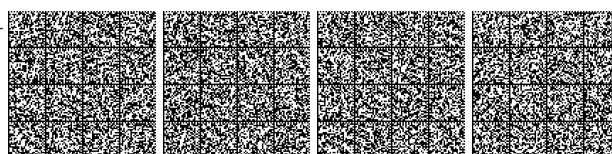
Tale soluzione è stata ribadita dalle stesse sezioni unite nel 2014, con un più ampio supporto argomentativo (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 giugno 2014-22 luglio 2014, n. 32351).

In quest'ultima pronuncia, le sezioni unite hanno, in particolare, rilevato che «[a]lla difesa come diritto [...] deve necessariamente riconnettersi anche [...] uno specifico onere di interlocuzione su tutti i punti che costituiscono oggetto della devoluzione; e ciò al fine di scongiurare l'insorgere di effetti preclusivi che il sistema è fisiologicamente chiamato a predisporre a salvaguardia dello stesso ordo iudiciorum. In una prospettiva siffatta, nella ipotesi in cui l'imputato, a fronte di una contestazione "in forma chiara e precisa, del fatto, delle circostanze aggravanti e di quelle che possono comportare l'applicazione di misure di sicurezza, con l'indicazione dei relativi articoli di legge" (art. 429 c.p.p., comma 1, lett. c), [...] ometta di contestare la non pertinenza del nomen iuris alla fattispecie dedotta in rubrica, assumendo una posizione di nolo contendere su tale qualificante punto della futura decisione, nessun tipo di doglianza potrà essere formulata - circa le preclusioni che ne possono essere derivate per i riti alternativi - ove il giudice, in sede di decisione, abbia ritenuto di dare a quel fatto una diversa qualificazione giuridica».

Di conseguenza, «[o]ve [...] la qualificazione del fatto integri un reato la cui pena edittale non consenta il procedimento per oblazione, è onere dell'imputato sindacare la correttezza della qualificazione stessa, investendo il giudice di una richiesta specifica con la quale formuli istanza di oblazione in riferimento alla qualificazione giuridica del fatto che ritenga corretta: in modo tale da permettere, all'esito del necessario contraddittorio, una decisione altrettanto specifica sul punto, con gli evidenti, naturali riverberi in sede di impugnazione. Solo in presenza di una effettiva domanda di oblazione è infatti possibile soddisfare l'esigenza del contraddittorio e del rispetto delle regole sancite dal procedimento scandito dall'art. 141 disp. att. c.p.p., con la conseguenza di permettere al pubblico ministero di interloquire e, al tempo stesso, investire formalmente il giudice della questione».

Secondo le sezioni unite, non si tratterebbe qui «di "antevedere" le possibili scelte del giudice in ordine ad una eventuale riqualificazione del fatto»: si tratterebbe, «più semplicemente, di esercitare il proprio diritto ad una qualificazione giuridica corretta, con le conseguenze che da ciò possono derivare proprio sul terreno della oblabilità del reato; un diritto che [...] rappresenta al tempo stesso un onere che, se non adempiuto, ben può far insorgere la preclusione temporale connessa alla procedura di oblazione, quale istituto idealmente teso ad evitare, e non a seguire, gli esiti del dibattimento. Ove così non fosse, infatti, in presenza di una scorretta qualificazione giuridica del fatto, emergente già all'atto del rinvio a giudizio e tale da precludergli formalmente l'accesso all'oblazione, l'imputato finirebbe paradossalmente per fruire di un singolare meccanismo di restituzione nel termine, che gli consentirebbe di beneficiare di tutto il dibattimento e regolarsi, all'esito delle sue risultanze, se domandare l'oblazione previa derubricazione del fatto».

La giurisprudenza di legittimità successiva a tale pronuncia si è uniformata in modo compatto alla soluzione da essa accolta, la quale può essere quindi qualificata - conformemente a quanto assume il rimettente - in termini di "diritto vivente", utilizzando lo stesso criterio anche in rapporto all'ammissione alla sospensione del procedimento con messa alla prova a seguito di diversa definizione giuridica del fatto (tra le altre, Corte di cassazione, sezione terza penale, 5 dicembre 2019-5 marzo 2020, n. 8982; sezione quarta penale, sentenza 8 maggio 2018-31 luglio 2018, n. 36752), così come in precedenza era avvenuto con riguardo al patteggiamento (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 12 marzo 2010-12 aprile 2010, n. 13597).



10.- Con la questione oggi sollevata, il rimettente contesta, tuttavia, che la disposizione censurata, nella lettura offertane dalle sezioni unite, possa ritenersi realmente compatibile con la garanzia costituzionale dell'inviolabilità del diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.), quale declinata dalla ricordata giurisprudenza di questa Corte relativa al tema specifico del ripristino della facoltà di accesso ai riti alternativi in presenza di modifiche dibattimentali dell'imputazione. Prospettiva nella quale il giudice *a quo* richiede, quindi, una pronuncia additiva calibrata sull'iniziativa da lui assunta nel caso di specie: una pronuncia, cioè, che a fronte della prospettazione preventiva alle parti, ad opera del giudice, di una diversa qualificazione giuridica del fatto, tale da permettere l'oblazione, rimetta in termini l'imputato per proporre la relativa domanda (in particolare, ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen.).

Al riguardo, si deve peraltro osservare come le soluzioni adottate da questa Corte, in punto di accessibilità dei riti alternativi a fronte di modifiche fattuali dell'imputazione, non siano estensibili sic et simpliciter alle modifiche giuridiche, che nel sistema nel codice hanno una distinta disciplina, di riflesso alla disomogeneità dei due fenomeni. Disomogeneità già posta in evidenza da questa Corte - proprio in relazione al problema della tutela del diritto al contraddittorio - con la ricordata sentenza n. 103 del 2010, e che lo stesso rimettente del resto riconosce, allorché giudica innegabile «l'oggettiva diversità delle vicende modificative del fatto (nella sua dimensione storica) rispetto a quelle attinenti alla sua qualificazione giuridica».

Per quanto qui più direttamente rileva, non è censurabile da un punto di vista costituzionale l'orientamento nomofilattico delle sezioni unite della Corte di cassazione, circa la configurabilità di un onere dell'imputato, il quale si sia visto contestare in forma chiara e precisa il fatto addebitatogli, con l'indicazione degli articoli di legge che si assumono violati, secondo quanto prescritto dall'art. 429, comma 1, lettera c), cod. proc. pen., di esercitare prontamente e tempestivamente il suo diritto di difesa riguardo all'inquadramento giuridico della vicenda.

Una cosa, infatti, è il mutamento del dato storico su cui si basa l'accusa, legato alle risultanze probatorie: mutamento che l'imputato non sarebbe tenuto ad «antivedere», per adeguare ad esso le proprie strategie in punto di opzione per un rito speciale; donde l'abbandono, da parte di questa Corte, del vecchio orientamento basato sulla prevedibilità di variazioni dell'imputazione nel corso del dibattimento e sulla conseguente accettazione del relativo «rischio» da parte dell'imputato che non abbia richiesto per tempo quel rito.

Altra cosa, invece, è la sussunzione del dato storico sub specie iuris, ossia il suo inquadramento sotto l'uno o l'altro titolo di reato: tema sul quale l'imputato potrebbe invece interloquire subito, nell'esercizio del suo diritto di difesa, particolarmente in rapporto ai riflessi sull'accessibilità al meccanismo oblativo, dolendosi, in specie, di una qualificazione scorretta.

Tale diritto, a contestare la qualificazione giuridica prescelta dal pubblico ministero, si traduce - per ripetere la formula della sentenza n. 32351 del 2014 delle sezioni unite - anche in un onere, «al fine di scongiurare l'insorgere di effetti preclusivi che il sistema è fisiologicamente chiamato a predisporre a salvaguardia dello stesso *ordo iudiciorum*». Detto altrimenti, per evitare che, a fronte della scorretta qualificazione, l'imputato «lucris» uno slittamento in avanti del termine per oblate che erode, senza adeguata giustificazione, gli effetti deflattivi del meccanismo, permettendogli di «regolarsi» secondo gli esiti, a lui più o meno favorevoli, dell'istruttoria dibattimentale. E ciò tanto più in un caso, quale quello oggetto del giudizio *a quo*, nel quale la riqualificazione che il rimettente reputa dovuta implica il transito dal reato di atti persecutori a quello di molestie: reato «finitimo», evocato dalla stessa norma incriminatrice di cui all'art. 612-*bis* cod. pen. con l'uso della voce verbale «molesta».

Al riguardo, occorre tenere conto, altresì, del fatto che, mentre gli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. si applicano in primo grado, la riqualificazione giuridica potrebbe essere operata anche dalla Corte di cassazione: evenienza nella quale l'obiettivo di economia processuale, sotteso all'istituto dell'oblazione, ove l'imputato rimasto inerte fosse restituito nel termine per richiederla, risulterebbe in pratica totalmente annullato.

11.- Giova soggiungere, infine, che, sul piano sovranazionale, mentre la Corte di Strasburgo non risulta essersi ancora specificamente espressa sul diritto dell'imputato al recupero dei riti alternativi a fronte di modifiche delle componenti giuridiche dell'accusa, la Corte di giustizia dell'Unione europea lo ha fatto invece di recente - anche alla luce della giurisprudenza della stessa Corte EDU - con la sentenza 13 giugno 2019, causa C-646/17, Moro.

La Corte di Lussemburgo è stata, infatti, investita dal Tribunale ordinario di Brindisi di una questione pregiudiziale, intesa a conoscere se la direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali (in particolare, quanto agli artt. 2, paragrafo 1, 3, paragrafo 1, lettera c, e 6, paragrafi 1, 2 e 3), e l'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, ostino a una legislazione nazionale che distingue le garanzie difensive conseguenti alla modifica dell'imputazione secondo che essa riguardi gli elementi fattuali o quelli giuridici, in particolare consentendo solo nel primo caso all'imputato di accedere al patteggiamento.



Al quesito la Corte di giustizia ha dato risposta negativa, ritenendo un simile assetto compatibile con i parametri evocati.

La Corte europea ha rilevato, in specie, che tanto la direttiva 2012/13/UE (in modo specifico, il suo art. 6, paragrafo 4), quanto l'art. 48, paragrafo 2, CDFUE (secondo cui il diritto di difesa è garantito ad ogni imputato) esigono - anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU - che, nel caso di modifica della qualificazione dei fatti che sono oggetto dell'accusa, l'imputato ne sia informato in un momento in cui dispone ancora dell'opportunità di reagire in modo effettivo, affinché egli sia posto in grado di predisporre in modo efficace la propria difesa. Né dalla direttiva, né dalla disposizione della Carta può, per converso, ricavarsi l'obbligo, per il legislatore nazionale, di prevedere nella suddetta evenienza una rimessione in termini dell'imputato per accedere a riti alternativi a carattere "premiale" (quale, nella specie, l'applicazione della pena su richiesta). E nemmeno può desumersi, dalle garanzie assicurate a livello sovranazionale, la necessità di equiparare, a livello nazionale, i diritti riconosciuti all'imputato, in punto di fruibilità dei riti alternativi, nel caso di modifiche dei fatti oggetto dell'imputazione e di modifiche della loro qualificazione giuridica.

12.- Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione va dichiarata, dunque, non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 141, comma 4-bis, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), in relazione all'art. 162-bis del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Teramo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200192

N. 193

Sentenza 21 - 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nell'elenco dei reati ostativi alla sospensione dell'esecuzione della pena - Disciplina transitoria - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di legalità e del principio di affidamento con riguardo alle modalità di esecuzione della pena, alla luce della giurisprudenza della Corte EDU - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.



- Decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43, art. 3-*bis*, comma 1.
- Costituzione, artt. 25, comma 2, e 117, comma 1; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis*, comma 1, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione), convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43, promosso dalla Corte di assise d'appello di Brescia nel procedimento penale a carico di S. S., con ordinanza del 23 luglio 2019, iscritta al n. 217 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione di S. S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

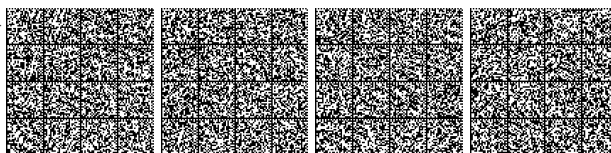
udito nell'udienza pubblica del 21 luglio 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Marco Capra per S. S. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 luglio 2019, la Corte di assise d'appello di Brescia ha sollevato, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione), convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43, «nella parte in cui, inserendo all'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 richiamato dall'art. 656 comma 9, lett. a) c.p.p. il reato di cui all'art. 12, commi 1 e 3, D.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, non prevede una norma transitoria al fine di evitare l'applicazione retroattiva del divieto di sospensione dell'esecuzione della pena».



1.1.- Il rimettente è investito dell'istanza di S. S., di sospensione - previa detrazione dalla pena da scontare del periodo trascorso in custodia cautelare -dell'ordine di esecuzione emesso il 12 marzo 2019 dalla Procura generale presso la Corte d'appello di Brescia, in relazione alla pena detentiva di due anni e otto mesi di reclusione, inflitta dalla Corte d'assise d'appello di Brescia con sentenza del 6 aprile 2018, irrevocabile dal 21 febbraio 2019, per il reato di cui all'art. 12, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggravato ai sensi del comma 3-bis, lettera c-bis), della medesima disposizione e commesso il 10 novembre 2007.

1.2.- Premessa la fondatezza della domanda di detrazione dalla pena da espiare del periodo di custodia cautelare, il giudice *a quo* osserva che, pur essendo stato S. S. condannato per un reato che, all'epoca della sua commissione, consentiva la sospensione dell'ordine di esecuzione, per effetto della modifica recata all'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà» (richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera a, del codice di procedura penale) dall'art. 3-bis del d.l. n. 7 del 2015, come convertito, tale sospensione risulta oggi preclusa dall'inclusione, ad opera di tale ultima disposizione, nel novero dei reati "ostativi".

Sarebbe d'altra parte irrilevante la circostanza che la condotta addebitata a S. S. costituisse, all'epoca della sua commissione, un'autonoma fattispecie "qualificata" di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, laddove oggi integra una circostanza aggravante del medesimo delitto, atteso che il fatto commesso dall'interessato risulterebbe comunque riconducibile alla condotta punita dall'attuale art. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione, cui fa riferimento l'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., modificato dall'art. 3-bis del d.l. n. 7 del 2015, come convertito.

Per effetto di quest'ultima disposizione, S. S. non può dunque beneficiare della sospensione dell'ordine di esecuzione, laddove, in caso di accoglimento delle questioni prospettate, egli potrebbe invece ottenerla e presentare da libero istanza di concessione di misure alternative alla detenzione. Di qui la rilevanza delle questioni.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente, dato atto del consolidato orientamento giurisprudenziale in ordine alla natura processuale delle norme di ordinamento penitenziario (sono citate Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 luglio 2006, n. 24561 e sezione prima penale, sentenza 27 aprile 2018, n. 18496), che precluderebbe un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, volta a escluderne l'applicabilità a fatti di reato precedenti alla sua entrata in vigore, dubita della compatibilità della stessa con gli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

Il divieto di retroattività della legge penale sfavorevole, di cui all'art. 7 CEDU, abbraccerebbe infatti, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, «istituti pur inseriti nella normativa di matrice penitenziaria, laddove incidano in termini di sostanziale modificazione quantitativa o qualitativa della pena».

Le misure alternative alla detenzione, secondo quanto affermato da questa stessa Corte nella sentenza n. 349 del 1993, «partecipano alla natura della pena, proprio per il loro coefficiente di afflittività», sicché modifiche normative che restringano i presupposti di accesso alle stesse dovrebbero soggiacere alla garanzia dell'irretroattività, così come ricavabile dagli artt. 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU.

Il censurato art. 3-bis del d.l. n. 7 del 2015, come convertito, inserendo il delitto di cui all'art. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione nel catalogo dei reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit., per i quali l'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen. prevede il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione, avrebbe «regol[ato] in senso restrittivo l'accesso alle misure alternative alla detenzione» rispetto a fatti di reato precedenti alla sua entrata in vigore, così violando l'art. 7 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

La stessa Corte di cassazione, sezione sesta penale, nella sentenza 20 marzo 2019, n. 12541, avrebbe incidentalmente rilevato la dubbia conformità agli artt. 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU di modifiche dell'art. 4-bis ordin. penit., non accompagnate da alcuna disciplina transitoria, che si riverberino sulla sospensibilità dell'ordine di esecuzione della pena inflitta per fatti di reato precedenti alla modifica stessa, evidenziando come il «passaggio - "a sorpresa" e dunque non prevedibile - da una sanzione patteggiata "senza assaggio di pena" ad una sanzione con necessaria incarcerazione» leda il principio dell'affidamento dei consociati in ordine alla prevedibilità della legge penale, tutelato dall'art. 7 CEDU.

La necessità costituzionale di limitare l'ambito applicativo delle modifiche all'art. 4-bis ai fatti commessi successivamente alle modifiche stesse sarebbe infine comprovata dal rilievo che lo stesso legislatore, in occasione di precedenti interventi sulla richiamata disposizione, si sarebbe premurato di prevedere una disciplina transitoria in tal senso.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o infondate.



Le censure del giudice *a quo* poggierebbero su un acritico richiamo alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Del Rio Prada contro Spagna - pur non espressamente citata dall'ordinanza di rimessione - laddove sarebbe, invece, necessario «valutare come ed in quale misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano» (è citata la sentenza n. 311 - *recte*: 317 - del 2009), tenuto conto del margine di apprezzamento di cui gode questa Corte nel valutare la giurisprudenza europea (è citata la sentenza n. 311 del 2009).

La sentenza Del Rio Prada contro Spagna non avrebbe disconosciuto che le norme penitenziarie e quelle relative all'esecuzione delle pene non costituiscono norme penali in senso proprio, ma si sarebbe limitata ad accertare che, nel caso concreto, un mutamento non prevedibile nell'interpretazione giurisprudenziale aveva prodotto effetti deteriori sul trattamento penitenziario della ricorrente. Di qui, l'inconferenza della pronuncia al caso di specie.

In ogni caso, alla luce del rango subcostituzionale delle disposizioni della CEDU, le stesse non potrebbero integrare il «rinvio mobile» di cui all'art. 117, primo comma, Cost., ove entrassero in conflitto con le norme della Costituzione. La stessa previsione dell'art. 7 CEDU lascerebbe agli Stati contraenti un margine di apprezzamento nel recepire la giurisprudenza della Corte EDU, che non potrebbe comunque essere interpretata, ex art. 53 CEDU, in senso limitativo rispetto ai diritti assicurati dalle fonti nazionali.

Questa Corte avrebbe poi ripetutamente escluso l'incidenza del divieto di retroattività della legge penale sui mutamenti della normativa penitenziaria (sono citate la sentenza n. 273 del 2001 e l'ordinanza n. 28 - *recte*: 280 - del 2001), il che comporterebbe l'inaammissibilità della questione sollevata dal rimettente in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

La giurisprudenza di legittimità sarebbe infine consolidata nel ritenere che le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione siano soggette al principio *tempus regit actum* (sono richiamate Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 luglio 2006, n. 24561, sezione prima penale, sentenze 3 dicembre 2009, n. 46649 e 12 marzo 2013, n. 11580, nonché sezione sesta penale, sentenza 20 marzo 2019, n. 535 - *recte*: 12541).

3.- Si è costituita in giudizio la parte S. S., che ha insistito per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di assise d'appello di Brescia, riproponendo nella sostanza le argomentazioni offerte dall'ordinanza di rimessione.

4.- All'udienza del 21 luglio 2020, l'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto che le questioni vengano dichiarate inammissibili per sopravvenuta carenza di oggetto, essendo intervenuta la sentenza n. 32 del 2020, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), in quanto interpretato nel senso che le modificazioni introdotte all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. si applichino anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, in riferimento, tra l'altro, alla disciplina del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione previsto dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen.

Considerato in diritto

1.- La Corte di assise d'appello di Brescia dubita - in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) - della legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione), convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43, «nella parte in cui, inserendo all'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 richiamato dall'art. 656 comma 9, lett. *a*) c.p.p. il reato di cui all'art. 12, commi 1 e 3, D.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, non prevede una norma transitoria al fine di evitare l'applicazione retroattiva del divieto di sospensione dell'esecuzione della pena».

Ad avviso del giudice *a quo*, l'applicazione immediata delle modifiche recate all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) - che determina l'impossibilità di sospendere l'ordine di esecuzione della pena inflitta a S. S. per fatti, relativi al delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, commessi prima dell'entrata in vigore del censurato art. 3-*bis* del d.l. n. 7 del 2015 - confliggerebbe con la garanzia di irretroattività della legge penale sfavorevole, di cui agli artt. 25, secondo comma, Cost. e 7 CEDU.



2.- Preliminare all'esame dell'ammissibilità e della fondatezza delle questioni è la delimitazione del *thema decidendum*.

Benché l'ordinanza di rimessione denunci l'intero testo dell'art. 3-*bis* del d.l. n. 7 del 2015, composto dai commi 1 e 2, risulta evidente che le censure del rimettente si appuntano sul solo comma 1 della disposizione, che testualmente prevede: «all'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo le parole: "630 del codice penale," sono inserite le seguenti: "all'articolo 12, commi 1 e 3, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni,"»». Il comma 2 dell'art. 3-*bis* reca infatti modifiche all'art. 380 del codice di procedura penale, che disciplina le ipotesi di arresto obbligatorio in flagranza: tema, questo, pacificamente estraneo all'oggetto delle questioni sollevate dal giudice *a quo*.

3.- Le questioni sono ammissibili.

3.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ha invero eccepito l'inammissibilità della questione relativa alla sospettata lesione del divieto di retroattività della legge penale sfavorevole di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., sul rilievo che analoghe censure sarebbero già state respinte da questa Corte nella sentenza n. 273 del 2001 e nell'ordinanza n. 28 (*recte*: 280) del 2001.

L'eccezione non può evidentemente essere accolta, atteso che - «anche ad ammettere che vi sia perfetta coincidenza tra le questioni ora sollevate e altre già decise in passato - nulla vieta a questa Corte di riconsiderare i propri stessi orientamenti interpretativi» (sentenza n. 32 del 2020).

3.2.- Nel corso dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha altresì eccepito l'inammissibilità delle questioni per sopravvenuta carenza di oggetto, in ragione della sopravvenienza della sentenza n. 32 del 2020.

Neppure tale eccezione è fondata.

Nella sentenza n. 32 del 2020, questa Corte si è espressa in relazione all'applicazione del divieto di retroattività della legge penale sfavorevole, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., alle modifiche apportate all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), che vi ha incluso i delitti contro la pubblica amministrazione, senza prevedere alcuna disciplina transitoria; ed ha dichiarato, nei termini che saranno illustrati oltre (*infra*, punto 4.2.), l'illegittimità costituzionale dell'interpretazione dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 offerta dal diritto vivente.

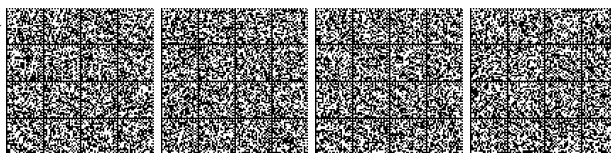
Poiché la sentenza n. 32 del 2020 concerne l'interpretazione di una disposizione (l'art. 1, comma 6, lettera *b*, della legge n. 3 del 2019) diversa da quella censurata dall'odierno rimettente (l'art. 3-*bis*, comma 1, del d.l. n. 7 del 2015, come convertito), deve escludersi che le questioni oggi in esame possano essere dichiarate inammissibili per sopravvenuta carenza di oggetto.

4.- La sopravvenienza della sentenza n. 32 del 2020 risulta tuttavia determinante ai fini dell'esame del merito delle censure del rimettente, determinandone la non fondatezza, nei sensi di seguito precisati.

4.1.- Prima di tale sentenza, l'orientamento della giurisprudenza di legittimità era costante nel senso della non riconducibilità all'alveo dell'art. 25, secondo comma, Cost. delle norme sull'esecuzione della pena, e conseguentemente nel senso della pacifica applicabilità di modifiche normative di segno peggiorativo anche ai condannati che avessero commesso il reato prima dell'entrata in vigore delle modifiche stesse, secondo il principio *tempus regit actum* (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 luglio 2006, n. 24561, nonché, *ex multis*, sezione prima penale, sentenza 9 settembre 2016, n. 37578).

Proprio sulla scorta di tale diritto vivente, correttamente ricostruito sulla base dello stato della giurisprudenza di legittimità al momento dell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* ritiene che l'inclusione - a opera dell'art. 3-*bis*, comma 1, del d.l. n. 7 del 2015, come convertito - del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di cui all'art. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione, nel catalogo di reati di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. determini, ai sensi dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., l'impossibilità di sospendere l'ordine di esecuzione della pena inflitta al condannato nel procedimento *a quo*, benché egli abbia commesso il reato prima dell'entrata in vigore del citato decreto-legge.

4.2.- Tuttavia, nella sentenza n. 32 del 2020 questa Corte, ritenendo necessario «procedere a una complessiva rimeditazione della portata del divieto di retroattività sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., in relazione alla disciplina dell'esecuzione della pena», ha affermato che la regola secondo cui le pene devono essere eseguite in base alla legge in vigore al momento dell'esecuzione, e non in base a quella in vigore al tempo della commissione del reato, «deve [...] soffrire un'eccezione allorché la normativa sopravvenuta non comporti mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al momento del reato, bensì una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato». In questa ipotesi, l'applicazione retroattiva di una tale legge è incompatibile con l'art. 25, secondo comma, Cost.



Questa Corte ha quindi ritenuto che soggiacciano alla garanzia di irretroattività le implicazioni dell'inclusione di un determinato titolo di reato (in quel caso, i delitti contro la pubblica amministrazione) nel catalogo di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. sull'accesso alle misure alternative alla detenzione, sulla liberazione condizionale (artt. 176 e 177 cod. pen.) e sul divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione (art. 656, comma 9, lettera a, cod. proc. pen.). Ciò in quanto detti istituti consentono, a vario titolo e in varia misura, di accedere a un regime extramurario di espiazione della pena, la cui preclusione - in forza della sopravvenuta applicabilità del regime "ostativo" di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. - comporta una radicale modifica della natura della pena inflitta.

Per quel che qui più rileva, nella citata sentenza questa Corte, nel ritenere fondate le censure di diversi giudici dell'esecuzione che lamentavano di non poter sospendere ordini di esecuzione della pena emessi nei confronti di condannati per reati contro la pubblica amministrazione, commessi prima dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, ha osservato che «l'art. 656, comma 9, cod. proc. pen. - nel vietare la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena in una serie di ipotesi, tra cui quella, che qui viene in considerazione, relativa alla condanna per un reato di cui all'art. 4-*bis*, ordin. penit. - produce l'effetto di determinare l'inizio dell'esecuzione della pena stessa in regime detentivo, in attesa della decisione da parte del tribunale di sorveglianza sull'eventuale istanza di ammissione a una misura alternativa; e dunque comporta che una parte almeno della pena sia effettivamente scontata in carcere, anziché con le modalità extramurarie che erano consentite - per l'intera durata della pena inflitta - sulla base della legge vigente al momento della commissione del fatto. Tanto basta per riconoscere alla disposizione in questione un effetto di trasformazione della pena inflitta, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale, rispetto al quadro normativo vigente al momento del fatto; con conseguente sua inapplicabilità, ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost., alle condanne per reati commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella legislativa, che ne ha indirettamente modificato l'ambito applicativo, tramite l'inserimento di numerosi reati contro la pubblica amministrazione nell'elenco di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit.».

Questa Corte ha peraltro rilevato che il censurato art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, così come formulato dal legislatore, nulla prevedeva in relazione alla sua applicazione nel tempo; sicché «[i]n contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost. - sotto i profili denunciati dalle ordinanze di rimessione in questa sede esaminate - [era] la norma risultante dal diritto vivente, a tenore della quale le modifiche introdotte con la disposizione censurata sarebbero applicabili anche retroattivamente».

Al cospetto dell'univoco orientamento del diritto vivente, questa Corte ha ritenuto - allora - di non poter adottare una sentenza interpretativa di rigetto, e ha così dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, «in quanto interpretato» nel senso che le modificazioni introdotte all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., si applichino anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, in riferimento - tra l'altro - alla disciplina della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena prevista dall'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen.

4.3.- Tale declaratoria di incostituzionalità ha modificato il principio espresso dal diritto vivente relativo al regime intertemporale delle modifiche normative che inseriscano nuovi reati nel catalogo dell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit.

Dal momento che il censurato art. 3-*bis*, comma 1, del d.l. n. 7 del 2015, come convertito - che ha aggiunto il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di cui all'art. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione, al novero dei reati di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. - nulla dispone circa la sua applicabilità alle condanne per reati commessi anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge stesso, nessun ostacolo si oppone più a che il giudice *a quo* adotti, rispetto a tali reati, l'unica interpretazione della disposizione censurata compatibile con il principio di legalità della pena di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., così come declinato da questa Corte nella sentenza n. 32 del 2020.

L'art. 3-*bis*, comma 1, del d.l. n. 7 del 2015 dovrà dunque trovare applicazione ai soli fatti di reato commessi successivamente alla sua entrata in vigore con riferimento alla disciplina del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena prevista dall'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di assise d'appello di Brescia devono essere dichiarate non fondate, potendo e dovendo la disposizione censurata essere interpretata in modo conforme a Costituzione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione), convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43, sollevate, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), dalla Corte di assise d'appello di Brescia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 luglio 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200193



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 55

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° luglio 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Regione Campania - Strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) - Previsione che il SIAD costituisca uno strumento integrato della pianificazione urbanistica con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio ai fini commerciali e di fissazione dei criteri per l'esercizio delle attività commerciali - Assegnazione della finalità di salvaguardia dei valori artistici, culturali, storici ed ambientali locali - Previsione che il SIAD fissi i fattori di valutazione connessi, tra l'altro, alla tutela dei beni culturali e disponga vincoli agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici di valore storico, archeologico, artistico e ambientale, nei limiti necessari alle esigenze di tutela.

Commercio - Norme della Regione Campania - Interventi comunali per la valorizzazione del centro storico - Previsione che il SIAD possa preservare, rilanciare e potenziare la funzione tipica del commercio nel centro storico - Esercizi di vicinato del centro storico - Previsione della superficie di vendita massima nel rispetto degli imperativi motivi di interesse generale - Istituzione del protocollo di arredo urbano.

Commercio - Norme della Regione Campania - Grandi strutture di vendita - Condizioni per il rilascio dell'autorizzazione - Osservanza delle disposizioni in materia urbanistica, di quelle fissate dal SIAD e dalla normativa regionale di riferimento - Rispetto dei requisiti comunali e regionali di compatibilità territoriale dell'insediamento - Ammissione della rilocalizzazione nell'intero territorio regionale in conformità con le scelte di localizzazione per le grandi strutture previste nel SIAD del Comune di insediamento - Subordinazione all'autorizzazione comunale, previa valutazione da parte della competente Conferenza dei servizi esclusivamente dell'impatto sull'ambiente.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modalità di esercizio dell'attività - Condizioni e modalità stabilite dal Comune per l'esercizio del commercio su aree pubbliche - Individuazione delle zone aventi valore archeologico, storico, artistico ed ambientale nelle quali l'esercizio del commercio su aree pubbliche è vietato o sottoposto a particolari restrizioni.

Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Campania - Nuove concessioni - Installazione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali - Rilascio condizionato, tra l'altro, alla verifica della conformità alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici.

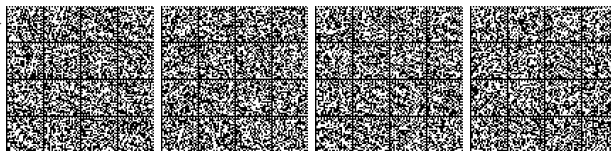
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Commissario regionale - Nomina nei casi di inefficienza o irregolarità del mercato, affinché rimuova le irregolarità o ne ridia efficienza.

– Legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11), artt. 19, commi 2, 3, 4, lettera b), e 6; 20, commi 1, 2 e 3; 28, commi 7, lettere a) e b), e 10; 61, commi 1 e 2; 83; e 130, comma 1.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, codice fiscale 80224030587, fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica, con sede in Napoli - via S. Lucia n. 81;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 19, commi 2, 3, 4, lettera b), e 6, 20, commi 1, 2 e 3, 28, comma 7, lettere a) e b) e comma 10, 61, commi 1 e 2, 83 e 130, comma 1 della legge Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7, recante «testo unico sul commercio ai sensi dell'art. 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11», pubblicata nel Bollettino ufficiale della regione n. 91 del 27 aprile 2020, per violazione degli articoli 9, secondo comma; 117, secondo comma, lettera s), e 81, terzo comma della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, e in riferimento agli articoli 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52, 106, comma 2-bis e 135, 143 e 145 del decreto legislativo n. 42 del 2004 «Codice dei beni culturali e del paesaggio».



E ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 25 giugno 2020.

La legge regionale con cui è stato approvato il testo unico sul commercio della Regione Campania, contiene numerose disposizioni che — per le motivazioni di seguito indicate — eccedono dalle competenze regionali perché si pongono in contrasto con norme vincolanti contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, decreto legislativo n. 42 del 2004, che costituiscono norme interposte, violando gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, in materia di tutela del paesaggio e dei beni culturali, nonché il principio di leale collaborazione e l'art. 81, terzo comma, della Costituzione. In particolare: l'art. 19, commi 2, 3, 4, lettera b), e 6, e l'art. 20, commi 1, 2 e 3, violano gli articoli 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52, 106, comma 2-bis e 135, 143, e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; l'art. 28, comma 7, lettere a) e b), e comma 10, viola gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; l'art. 61, commi 1 e 2, viola gli articoli 20, 21, 24, 52, 106, comma 2-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio; l'art. 130, comma 1, viola gli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore.

Inoltre la disposizione contenuta nell'art. 83, prevede spese senza indicarne la quantificazione né la relativa copertura finanziaria, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Le disposizioni della legge regionale summenzionate sono costituzionalmente illegittime e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 25 giugno 2020, sono impugnate per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale degli articoli 19, commi 2, 3, 4, lettera b), e 6 e 20, commi 1, 2 e 3 della legge Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7, per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, in relazione agli articoli 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52, 106, comma 2-bis e 135, 143, e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

1. Gli articoli 19 e 20 della legge regionale in esame disciplinano lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) e presentano criticità analoghe.

L'art. 19 reca previsioni concernenti lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD), che, ai sensi del comma 2, costituisce lo strumento integrato della pianificazione urbanistica con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio ai fini commerciali.

Il successivo comma 3 dispone, poi, che «Il SIAD, tenuto conto delle condizioni della viabilità, delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza, fissa i criteri per l'esercizio delle attività commerciali in aree private e in aree pubbliche, nel rispetto delle destinazioni d'uso delle aree e degli immobili.».

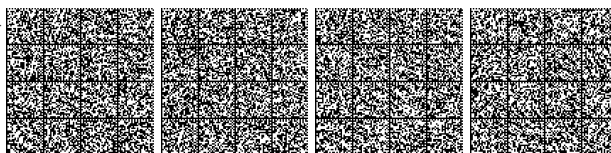
In questa prospettiva, la previsione del comma 4, lettera b), assegna al SIAD il compito di «salvaguardare i valori artistici, culturali, storici ed ambientali locali, soprattutto del centro storico, attraverso l'eventuale divieto di vendita di determinate merceologie, senza inibire lo sviluppo del commercio e della libera concorrenza fra varie tipologie commerciali».

Il comma 6 dispone, inoltre, che «Il SIAD fissa i fattori di valutazione connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali, nonché dispone vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale, nei limiti necessari alle esigenze di tutela e nel rispetto dei motivi imperativi di interesse generale previsti dall'art. 2, comma 1, lettera e).».

Le descritte disposizioni presentano profili di illegittimità, perché:

a) per i beni culturali, non si prevede che la fissazione dei limiti necessari per le esigenze di tutela avvenga nel rispetto della disciplina della parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio; in particolare, il testo normativo non tiene assolutamente conto della circostanza che, ai sensi dell'art. 20 del Codice di settore, spetta soltanto all'autorità preposta alla tutela individuare gli eventuali usi del bene culturale non compatibili con il loro carattere artistico o storico oppure tali da arrecare pregiudizio alla conservazione; non è osservato, inoltre, quanto previsto all'art. 52 del medesimo codice, che disciplina specificamente le modalità di coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali nelle determinazioni concernenti l'esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali;

b) per i beni paesaggistici, l'art. 19 assegna al SIAD il compito di stabilire gli insediamenti ammissibili, senza tenere conto della circostanza che, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, le trasformazioni consentite e non consentite dei beni paesaggistici sono individuate dal piano paesaggistico, da adottare previa intesa con lo Stato, che costituisce strumento sovraordinato rispetto a ogni altro atto di pianificazione territoriale, nonché agli strumenti urbanistici comunali.



L'art. 20 della legge regionale disciplina gli «Interventi comunali per la valorizzazione del centro storico», disponendo quanto segue:

«1. Il SIAD ha il compito di preservare, rilanciare e potenziare la funzione tipica del commercio nel centro storico ed il suo ruolo di polo primario e di aggregazione della vita sociale, attraverso la crescita e la diversificazione delle attività commerciali, anche mediante l'adozione di specifici protocolli di arredo urbano da definirsi con le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio regionale, per tutelare il patrimonio edilizio di interesse storico e culturale.

2. Il SIAD, può prevedere per gli esercizi di vicinato del centro storico, la superficie di vendita massima pari a 150 metri quadrati nel rispetto degli imperativi motivi di interesse generale di cui all'art. 2, comma 1, lettera e), secondo le relative procedure, senza limitazioni non giustificate o discriminatorie e previa espressa determinazione di detti motivi.

3. Il SIAD prevede, previa consultazione con le associazioni delle imprese commerciali operanti nel centro storico, l'istituzione del protocollo arredo urbano, in cui sono stabilite le caratteristiche strutturali, morfologiche e cromatiche delle insegne, delle vetrine, del sistema di illuminazione esterna degli arredi esterni degli esercizi commerciali del centro storico. Con l'approvazione del protocollo arredo urbano il comune fissa anche gli incentivi tributari o le forme di incentivazione per favorire l'adozione delle relative misure da parte degli esercenti del centro storico aderenti ad associazioni di commercianti maggiormente rappresentative sul territorio regionale».

Al riguardo, si segnala come, ai sensi del combinato disposto degli articoli 10, comma 4, lettera g), e 12 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani realizzati da oltre settanta anni si presumono di interesse culturale e sono sottoposti alla tutela di cui alla parte II del codice fino al compimento del procedimento di verifica di cui al predetto art. 12. Va, inoltre, considerato che i centri storici possono essere oggetto anche di tutela paesaggistica, ai sensi della parte III del codice, e in particolare dell'art. 136, comma 1, lettera c), che li prevede espressamente.

L'art. 20 si pone quindi in contrasto con la disciplina della parte II e della parte III del codice, in quanto non contempla il coinvolgimento dell'autorità di tutela nella valutazione degli «imperativi motivi di interesse generale» che possono determinare la limitazione della superficie di vendita degli esercizi di vicinato, né nella definizione del «protocollo di arredo urbano», il quale dovrebbe invece essere necessariamente stabilito sulla base di un accordo con la soprintendenza territorialmente competente.

La dichiarata conformità del SIAD, nel quale si sostanzia la pianificazione urbanistica degli esercizi commerciali, allo strumento urbanistico generale non appare escludere la possibile elusione o violazione della disciplina di tutela culturale e paesaggistica, né può ritenersi che il mancato rinvio al codice sarebbe giustificato dal fatto che la legge regionale regola i soli aspetti della pianificazione commerciale, e non la pianificazione territoriale.

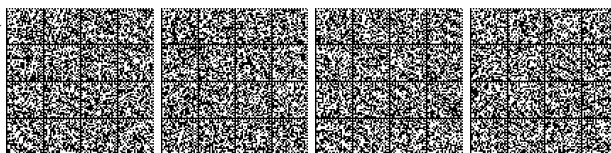
Non può, per le motivazioni che seguono, affermarsi che il SIAD, quale strumento di pianificazione derivato, assicuri l'ambito della tutela mediante il Piano urbanistico comunale (c.d. *PUC*) a cui il SIAD deve conformarsi, per cui, a cascata, sarebbero conformi i «protocolli di arredo urbano» considerato che, tra gli «imperativi motivi di interesse generale» di cui all'art. 6, comma 2, lettera e) della legge regionale potrebbe ricondursi anche la tutela del patrimonio culturale.

La normativa regionale in esame confligge apertamente con i principi costituzionali in materia di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, in quanto la regione ha disciplinato uno strumento comunale pianificatorio del tutto svincolato dalle attribuzioni che la legge riconosce al Ministero per i beni e le attività culturali sulla base dei principi costituzionali in materia, in spregio al Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'introduzione, di cui il testo regionale è carente, di un esplicito richiamo al rispetto della normativa di tutela culturale e paesaggistica non avrebbe costituito un mero adempimento formale, esplicitando bensì il principio, di rilievo costituzionale, della necessaria condivisione tra gli enti territoriali e lo Stato delle scelte pianificatorie e inerenti il decoro urbano, laddove incidano sui beni sottoposti a tutela culturale o paesaggistica.

La regione, come emerge dal testo delle norme in esame, ha escluso in radice la partecipazione dello Stato e, per esso, del Ministero di settore, dalle scelte sopra dette; partecipazione che invece il Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede come necessaria e assolutamente indefettibile.

Le disposizioni in esame attribuiscono alle sole amministrazioni locali scelte che, ricadendo in contesti tutelati, richiedono la partecipazione dello Stato e per esso del Ministero, istituzionalmente preposto alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del Codice di settore, costituente disciplina normativa interposta rispetto al parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.



1.1. Per quanto riguarda, in particolare, i beni culturali, le norme regionali in esame si pongono in contrasto con gli articoli 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52 e 106, comma 2-*bis* del Codice di settore. L'art. 20 del codice, infatti, vieta gli usi incompatibili con il carattere culturale del bene. L'art. 21 dispone che spetta al soprintendente autorizzare qualsiasi opera o lavoro che riguardi i beni culturali; al riguardo, l'art. 24 prevede che in caso di beni comunali (come per esempio vie, piazze e altri spazi urbani comunali) l'autorizzazione possa essere rilasciata mediante accordi. Anche l'art. 106, comma 2-*bis*, subordina la concessione in uso di beni comunali di interesse culturale all'autorizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali. L'art. 52 poi regola con precisione i poteri comunali in materia di commercio che incidono potenzialmente su beni culturali (vie, piazze, centri storici), disciplinando le rispettive competenze del comune e della soprintendenza, sulla base del principio di leale collaborazione istituzionale.

Come ha evidenziato il giudice amministrativo, il decoro urbano «non è una materia o un'attività ma una finalità immateriale dell'azione amministrativa, che corrisponde al valore insito in un apprezzabile livello di qualità complessiva della tenuta degli spazi pubblici, armonico e coerente con il contesto storico, perseguita mediante la selezione delle apposizioni materiali e delle utilizzazioni, specie commerciali (art. 52 del decreto legislativo n. 42/2004, Codice dei beni culturali) ma non solo» (Consiglio di Stato, sentenza n. 1817 del 2017).

Il Consiglio di Stato ha evidenziato anche la pluralità di materie e di interessi coinvolti, precisando che il decoro urbano, «a seconda del profilo e dello strumento, può essere frutto vuoi di tutela (e valorizzazione) del patrimonio culturale, vuoi di disciplina urbanistica o del commercio, vuoi delle politiche comunali di concessioni di suolo pubblico: comunque in ragione delle competenze di legge.» (*cf.* ancora la sentenza citata).

Occorre peraltro ribadire che le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico sono tutelati *ope legis* ai sensi dell'art. 10, comma 4, lettera g) del Codice di settore. Al riguardo, la Corte costituzionale ha già chiarito che la normativa regionale del commercio su aree pubbliche, riconducibile alla materia del «commercio», in quanto ricomprende anche la possibilità di disciplinarne nel concreto lo svolgimento, nonché quella di vietarne l'esercizio in ragione della particolare situazione di talune aree metropolitane, deve avvenire entro i limiti qualificati invalicabili della tutela dei beni ambientali e culturali (sentenza n. 247 del 2010).

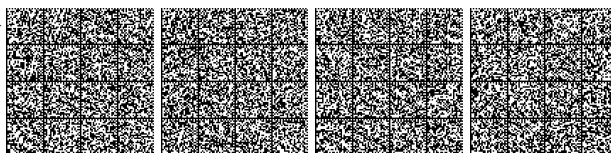
Secondo la Corte, infatti, la *ratio* del divieto trova la sua giustificazione proprio nello scopo di garantire, indirettamente, attraverso norme che ne salvaguardino la ordinata fruizione, la valorizzazione dei maggiori centri storici delle città d'arte a forte vocazione turistica.

A maggiore conferma, la Corte, nella medesima pronuncia, richiama proprio il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che ha reso esplicito che le pubbliche piazze, le vie, le strade e gli altri spazi urbani di interesse artistico o storico rientrano fra i beni culturali, e che essi sono pertanto oggetto di tutela ai fini della conservazione del patrimonio artistico e del decoro urbano.

Anche il giudice amministrativo ha evidenziato che il vincolo *ope legis* imposto sugli spazi urbani, in base all'art. 52 del codice, «condiziona le scelte delle amministrazioni comunali nel regolare l'esercizio del commercio nelle aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico o monumentale, frutto di pianificazione congiunta tra l'amministrazione statale e quella comunale» (TAR Lazio, Roma, sentenza n. 6413 del 2012). Nella medesima sentenza, il giudice amministrativo ha ribadito come dalla disciplina di tutela del patrimonio culturale discenda una ineludibile competenza dell'amministrazione centrale a partecipare alle scelte delle amministrazioni locali, motivata dalle esigenze di protezione del patrimonio culturale.

La stessa Corte costituzionale, nel censurare l'art. 52 del Codice di settore, nel testo previgente all'attuale, laddove non prevedeva alcuno strumento idoneo a garantire la leale collaborazione tra Stato e regioni (sentenza n. 140 del 2015), ha affermato: «Tale patrimonio, costituendo un bene intrinsecamente comune e refrattario ad arbitrarie frantumazioni, è affidato alla cura della Repubblica nelle sue varie articolazioni, dovendosi pertanto individuare una ideale contiguità tra le funzioni di tutela (intesa come l'individuazione, la protezione e la conservazione dei beni che costituiscono il patrimonio culturale), affidate alla competenza esclusiva dello Stato, e quelle di valorizzazione (intesa come la migliore conoscenza, fruizione e utilizzo dei medesimi), assegnate invece alla competenza concorrente di Stato e regioni. Come nel caso in esame tale contiguità può determinare, nella naturale dinamica della produzione legislativa, una situazione di concorrenza di competenze, causata dalla circostanza che la norma statale di tutela detta una disciplina incidente direttamente e non in via riflessa sull'ambito della valorizzazione. Non potendosi ravvisare in queste occasioni una materia (e una competenza) prevalente sulle altre, e non essendo applicabile il criterio della prevalenza, si impone quello della leale collaborazione tra Stato e sistema delle autonomie, di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione».

Nell'attuale formulazione dell'art. 52 del codice le deliberazioni ivi previste, riferite all'esercizio del commercio in aree di valore culturale, sia con riferimento alla competenza comunale di cui al comma 1, sia con riferimento alle determinazioni che vietano gli usi non compatibili, attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, d'intesa con regione e comuni, di cui al comma 1-*ter*, sono atti di programmazione e pianificazione del territorio (Consiglio di Stato,



sentenza n. 8256 del 2019). Infatti le scelte relative all'esercizio del commercio nei centri storici e all'arredo urbano, comprese le occupazioni di suolo pubblico, che comportano un utilizzo permanente, a fini privati, di spazi pubblici sottratti all'uso comune, non si risolvono nella mera localizzazione delle attività, ma comportano funzioni pianificatorie non meramente urbanistiche, afferendo alla tutela culturale e all'impianto storico del paesaggio urbano.

Sotto altro profilo, il posizionamento dell'arredo urbano, ove riguardi luoghi storici sottoposti a tutela interinale, quali via, piazze e altri spazi urbani, richiede l'autorizzazione del soprintendente, ai sensi dell'art. 21 del Codice di settore.

La concessione di spazio pubblico tutelato richiede, inoltre, l'autorizzazione del predetto Ministero ai sensi dell'art. 106, comma 2-*bis* del codice in parola.

1.2. Per quanto riguarda il paesaggio, la conformità del SIAD allo strumento urbanistico generale, affermata al comma 2 dell'art. 19, non appare assicurare la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio.

Tale tutela non è infatti certamente rimessa alla pianificazione urbanistica, bensì allo strumento poziore e gerarchicamente sovraordinato costituito dal piano paesaggistico, che non è neppure preso in considerazione dalla norma regionale. Occorre peraltro sottolineare che in Campania è ben lungi dall'essere definito il nuovo piano paesaggistico (di cui agli articoli 135, 143 e 145 del Codice) che, qualora approvato, renderebbe obbligatoria una specifica procedura di verifica della conformità dei piani urbanistici al piano medesimo da parte della regione e del Ministero di settore (ai sensi degli articoli 143, comma 9, e 145 del medesimo codice).

Conseguentemente, lo strumento disciplinato nella legge *de qua* assurge, sostanzialmente, al ruolo di vero e proprio piano paesaggistico, del tutto svincolato dal principio di co-pianificazione obbligatoria tra la regione e lo Stato, e di gerarchia dei piani; principi sui quali si fonda la disciplina di pianificazione paesaggistica di cui alla parte III del Codice di settore.

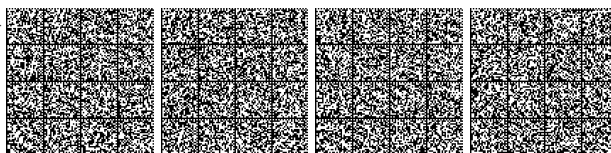
Non essendo condivisibile l'assunto di partenza, ossia che la tutela è assicurata dal PUC, a cui il SIAD è conforme, non può nemmeno affermarsi che «a cascata» sarebbero conformi alle esigenze di tutela paesaggistica anche i «protocolli di arredo urbano» elaborati unilateralmente a livello comunale, e atti a incidere nei centri storici, che come detto possono formare oggetto di tutela paesaggistica. Non è dubbio, del resto, che gli elementi di arredo urbano funzionali all'esercizio di attività economiche siano idonei a incidere sui valori paesaggistici e necessitino dell'autorizzazione paesaggistica (eventualmente ai sensi del regolamento di semplificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017: *cfr.*, per esempio, allegato B voci B.25 e B.26).

La disciplina del SIAD contenuta nella legge regionale, ove non si prevede alcun percorso condiviso con il Ministero dei beni e delle attività culturali, appare quindi lesiva dei principi di tutela paesaggistica di cui agli articoli 135, 143 e 145 del codice, e ridonda quindi nella violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione inter istituzionale.

Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, ha assegnato infatti al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale.

L'art. 135, comma 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, dispone, in particolare, che «Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: «piani paesaggistici». L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), nelle forme previste dal medesimo art. 143.». I successivi articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono, poi, l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (*cfr.* Corte costituzionale n. 180 del 2008).

Mediante la suddetta disciplina, è stata effettuata una scelta di principio la cui validità e importanza è già stata evidenziata più volte dalla Corte costituzionale, in occasione dell'impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei comuni e delle regioni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovracomunale, definito d'intesa tra lo Stato e la regione. La Corte ha, infatti, affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte costituzionale n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (Corte costituzionale, n. 182 del 2006; *cfr.* anche la sentenza n. 272 del 2009).



Più in dettaglio, la Corte costituzionale ha evidenziato che «il piano paesaggistico ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (sentenza n. 172 del 2018). Nella medesima pronuncia, la Corte ha pure riconosciuto che «In questa più ampia prospettiva, rilevano l'art. 135, comma 4, lettera d), e l'art. 143, comma 1, lettera h), Codice dei beni culturali, in base ai quali il piano deve provvedere alla individuazione «delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati» nonché «delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate».

La Corte ha ancora ribadito che spetta al piano paesaggistico «introdurre un organico sistema di regole, sottoponendo il territorio regionale a una specifica normativa d'uso in funzione dei valori tutelati», anche prevedendo, in determinate aree, divieti assoluti di intervento; ciò che appare «del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, Codice dei beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico».

Gli articoli 19 e 20 della legge regionale censurata si pongono pertanto in contrasto con le disposizioni sopra richiamate, in quanto, disciplinando unilateralmente, al di fuori di qualsivoglia condivisione con lo Stato, la pianificazione del territorio, che costituisce una parziale anticipazione del piano paesaggistico, sviliscono la valenza propria di quest'ultimo strumento, ponendo nel nulla il principio di necessario adeguamento al piano paesaggistico della pianificazione urbanistica, a esso sotto ordinata.

Da ciò la violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, disposizione rispetto alla quale costituiscono norme interposte le previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio che specificamente disciplinano la pianificazione paesaggistica, e in particolare gli articoli 135, 143 e 145.

In virtù della potenziale grave incidenza sui beni paesaggistici, quali i centri storici, la previsione dell'art. 1 della legge regionale n. 1 del 2020 viola anche l'art. 9 della Costituzione, in forza del quale la tutela del paesaggio costituisce interesse costituzionale primario e assoluto (Corte costituzionale sentenza n. 367 del 2007).

1.3. Le norme citate si pongono altresì in contrasto con il principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto il SIAD costituisce il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato che il codice pone come presupposto ineludibile dell'intero processo di pianificazione.

Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e regioni», atteso che «la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti» (così in particolare, tra le tante, Corte costituzionale n. 31 del 2006). In particolare, la Corte ha posto proprio tale principio alla base della pronuncia, prima citata, n. 140 del 2015, con la quale ha censurato l'art. 52 del codice, proprio per il mancato coinvolgimento di una delle parti in causa (a quel tempo, la regione).

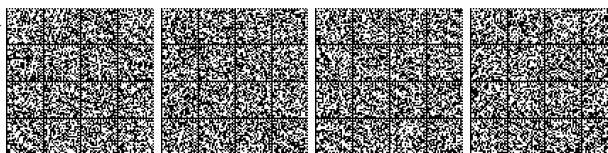
Conclusivamente, è costituzionalmente illegittima la legge regionale che disciplina lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD), che costituisce lo strumento integrato della pianificazione urbanistica con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio ai fini commerciali, escludendo del tutto il Ministero dal procedimento, ed esautorando così lo Stato dal ruolo assegnatogli dalla Costituzione in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, come declinato dal Codice di settore.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 7, lettere a) e b) e comma 10 della legge Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7, per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, in relazione agli articoli 135, 143, e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.*

2. L'art. 28 della legge regionale reca la disciplina delle «Grandi strutture di vendita».

Il comma 7 del suddetto articolo dispone che il rilascio dell'autorizzazione per una grande struttura di vendita è subordinato — per quanto qui rileva — all'osservanza «delle disposizioni in materia urbanistica, di quelle fissate dal SIAD e dal presente testo unico» (lettera a) e «dei requisiti comunali e regionali di compatibilità territoriale dell'insediamento» (lettera b), senza considerare minimamente il piano paesaggistico.

Il comma 10 dello stesso articolo stabilisce, poi, che «La rilocalizzazione di una grande struttura di vendita è ammessa nell'intero territorio regionale in conformità con le scelte di localizzazione per le grandi strutture previste nel SIAD del comune di insediamento ed è subordinata all'autorizzazione comunale, previa valutazione da parte della competente Conferenza dei servizi esclusivamente dell'impatto sull'ambiente e sul traffico nel territorio in cui si rilocalizza, nel rispetto delle normative edilizie vigenti».



La disciplina regionale omette quindi del tutto di prescrivere la necessaria conformità della localizzazione delle grandi strutture di vendita anzitutto al piano paesaggistico, da approvarsi previa intesa con lo Stato, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Si deve ribadire, anche con riferimento a questa disposizione della legge regionale, quanto sopra illustrato in ordine alla unilateralità delle scelte della regione; scelte volte a escludere la necessaria partecipazione dello Stato e, per esso, del Ministero di settore, in violazione delle competenze in materia di tutela del paesaggio costituzionalmente assegnate.

Tale volontà del legislatore regionale si coglie, in particolare, nel comma 10 dell'art. 28, laddove la tutela paesaggistica non è neppure menzionata, non potendo ritenersi ricompresa nel riferimento generico all'«impatto sull'ambiente», tanto più tenuto conto della formula limitativa usata dalla legge («previa valutazione ... esclusivamente»).

Quand'anche si volesse ritenere che con il termine «ambiente» si sia inteso fare riferimento anche al paesaggio, le previsioni contenute al comma 7, lettere a) e b), escludono qualsiasi possibilità di assumere come parametro valutativo il piano paesaggistico, con tutte le conseguenze che si sono sopra illustrate.

Anche tale norma, pertanto, è costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 9 della Costituzione e 135, 143 e 145 del Codice di settore, costituenti norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale collaborazione; ciò per tutti i motivi sopra evidenziati ai paragrafi 1.2. e 1.3, ai quali si rinvia.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 61, commi 1 e 2 della legge Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7, per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, in relazione agli articoli 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52, 106, comma 2-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

3. L'art. 61 della legge regionale in esame disciplina il commercio sulle aree pubbliche, stabilendo che «L'esercizio del commercio su aree pubbliche è subordinato al rispetto delle condizioni e delle modalità stabilite dal comune» (comma 1) e che «Il comune individua le zone aventi valore archeologico, storico, artistico ed ambientale nelle quali l'esercizio del commercio su aree pubbliche è vietato o sottoposto a particolari restrizioni per la salvaguardia delle zone predette, nonché per comprovati motivi di viabilità, di carattere igienico-sanitario o di pubblica sicurezza» (comma 2).

Anche in questo caso, è del tutto omesso il ruolo spettante alla soprintendenza, ai sensi dall'art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio secondo cui l'individuazione di aree di valore culturale per le quali vi sia volontà del comune di dettare prescrizioni deve obbligatoriamente essere definita «sentito il soprintendente».

Non si può dunque ritenere che la tutela dei luoghi di rilievo storico, artistico, archeologico, ambientale possa essere assicurata dal comune: tale facoltà, posta in capo ai comuni ai sensi dell'art. 52 del codice, non esclude affatto che vi possano essere installazioni e occupazioni su suolo pubblico per l'esercizio del commercio in aree non individuate dal comune tra quelle soggette a particolari prescrizioni (e quindi potenzialmente assenti perché conformi allo strumento urbanistico), ma ricadenti comunque nelle aree di tutela ai sensi della parte II del codice, e ritenute non autorizzabili dalla soprintendenza, nell'esercizio dei poteri di cui agli articoli 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24 e 106, comma 2-bis del medesimo codice.

Anche tale norma appare pertanto illegittima per violazione delle norme del Codice di settore ora richiamate, e conseguentemente per invasione della potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, nonché dell'art. 9 della Costituzione, in considerazione della menomazione delle esigenze di tutela del patrimonio culturale. È violato, inoltre, anche il principio di leale collaborazione, per le ragioni già sopra illustrate.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 130, comma 1 della legge Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7, per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, e in relazione agli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

4. L'art. 130 introduce una disciplina in materia di concessioni per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali.

Il comma 1 prevede che il rilascio della predetta concessione sia subordinato:

a) al rispetto delle norme previste dal presente testo unico;

b) alla verifica della conformità alle prescrizioni urbanistiche e fiscali, alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici;

c) al rilascio dell'autorizzazione alla dismissione nonché alla eventuale bonifica del sito, se necessaria;



d) alla dichiarazione di assenso da parte della società titolare della concessione autostradale o dell'Anas, se proprietari dell'area oggetto dell'intervento, nel rispetto del presente testo unico.».

Anche in questo caso emerge la volontà di non attenersi, nel rilascio delle concessioni, al piano paesaggistico, che la regione ha l'obbligo di approvare d'intesa con lo Stato, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore.

Il rinvio, operato dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 130, al necessario rispetto delle disposizioni di tutela dei beni storici e artistici non risulta sufficiente ad assicurare la compatibilità costituzionale della norma, in quanto, con riferimento ai contesti paesaggisticamente tutelati ai sensi della parte III del medesimo Codice dei beni culturali e del paesaggio, manca qualsiasi riferimento al piano paesaggistico, elaborato congiuntamente con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, ai sensi delle disposizioni sopra richiamate, ovvero alla disciplina d'uso dei beni paesaggistici, di cui agli articoli 140, 141 e 141-bis del codice, ovvero — quanto meno — ai casi e limiti individuati mediante apposito accordo stipulato tra la regione e detto Ministero, destinato a confluire nel piano paesaggistico.

Conseguentemente, la tutela paesaggistica, nel caso di concessioni per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali in tutto il territorio regionale, viene illegittimamente sottratta alla pianificazione obbligatoria e alla disciplina del piano paesaggistico e rimessa alle valutazioni caso per caso dei singoli interventi.

Anche in questo caso, è perciò riscontrabile la violazione degli articoli 135, 143 e 145 del codice, costituenti norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Emerge, inoltre, la violazione dell'art. 9 della Costituzione, in considerazione dell'abbassamento del livello della tutela del paesaggio, nonché la violazione del principio di leale collaborazione, per le ragioni già sopra illustrate.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 83 della legge Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7, per violazione dell'art. 81, terzo comma della Costituzione.

5. L'art. 83 della legge regionale in esame istituisce la figura del commissario regionale, nominato dalla giunta, chiamato ad intervenire nei casi di inefficienza o irregolarità del mercato all'ingrosso, al fine di rimuovere le eventuali irregolarità o ridare efficienza al mercato.

La disposizione regionale non quantifica in alcun modo gli oneri economici derivanti da detta istituzione e conseguentemente non prevede alcuna copertura finanziaria.

La norma regionale, quindi, viola l'art. 81, terzo comma della Costituzione secondo il quale ogni disposizione legislativa che importi nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Come più volte affermato dalla Corte costituzionale, la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese.

Come è stato affermato più volte da codesta Ecc.ma Corte, la «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma della Costituzione, presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (Corte costituzionale sentenza n. 192 del 2012; Corte costituzionale sentenza n. 184 del 2016; Corte costituzionale sentenza n. 274 del 2017 e, da ultimo, Corte costituzionale sentenze n. 197 e n. 227 del 2019).

Pertanto, l'art. 83 della legge regionale in esame, nella parte in cui non prevede la copertura finanziaria dell'istituzione del commissario straordinario, si pone in contrasto con l'art. 81, terzo comma della Costituzione.



P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli articoli 19, commi 2, 3, 4, lettera b), e 6, 20, commi 1, 2 e 3, 28, comma 7, lettere a) e b) e comma 10, 61 commi 1 e 2, gli articoli 83 e 130, comma 1 della legge Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7, recante «testo unico sul commercio ai sensi dell'art. 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11», pubblicata nel Bollettino ufficiale della regione n. 91 del 27 aprile 2020, per violazione degli articoli 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), e 81, terzo comma della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, e in riferimento agli articoli 10 comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52, 106, comma 2-bis e 135, 143 e 145 del decreto legislativo n. 42 del 2004 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1. estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 25 giugno 2020 e della relazione allegata al verbale;
2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della regione n. 91 del 27 aprile 2020.

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

Roma, 26 giugno 2020

L'avvocato dello Stato: MANGIA

20C00168

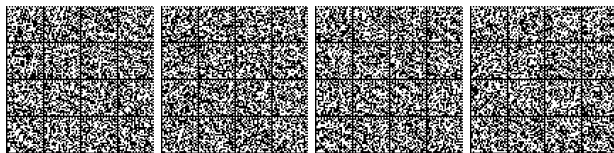
MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-032) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- presso 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**

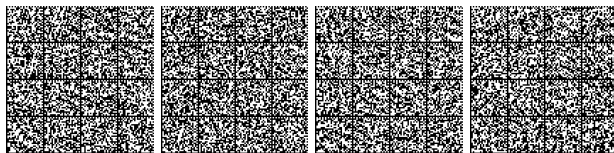
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

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

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

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.





€ 14,00

