

**Sentenza:** n. 177 del 23 giugno 2020

**Materia:** ordine pubblico e sicurezza

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Parametri invocati:** articoli 117, secondo comma, lettere g), h) e l), e terzo comma, della Costituzione

**Oggetto:** articoli. 1, comma 2; 2, comma 1; 4; 5; 6, commi 1 e 2, lettere h) e k); 7; 9, commi 1 e 2, lettere d) ed e); 10, commi 1 e 2; 13; 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)

**Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, lettera k);
- 2) illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 2, lettera b);
- 3) illegittimità costituzionale dell'articolo 13;
- 4) illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2 e 3;
- 5) inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 1 e 2, lettera h), promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h) Costituzione;
- 6) inammissibile la questione dell'articolo 10, comma 1, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h) Costituzione;
- 7) non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, e 2, comma 1, promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Costituzione;
- 8) non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4 e 5, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Costituzione;
- 9) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Costituzione;
- 10) non fondata la questione dell'articolo 9, commi 1 e 2, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Costituzione;
- 11) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Costituzione;
- 12) non fondata la questione dell'articolo 16, commi 1 e 3, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Costituzione;
- 13) non fondata la questione dell'articolo 17, comma 2, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Costituzione.

**Estensore nota:** Caterina Orione

**Sintesi:**

La Regione Puglia con la legge 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza) intende “in armonia con i principi costituzionali, nel rispetto delle competenze dello Stato e in conformità con l’ordinamento comunitario», 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” (articolo 1, comma 1). La disciplina, si sostanzia 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, nonché istituisce organismi regionali aventi funzioni consultive e di studio nell'ambito della prevenzione del fenomeno mafioso e prevede misure finalizzate 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.

Secondo parte ricorrente, le disposizioni impugnate interferirebbero, direttamente o potenzialmente, con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera h) Costituzione. La competenza ascrivibile alle Regioni, dovrebbe essere infatti limitata ad attività strettamente riferibili alla polizia amministrativa regionale e locale e ad attività di carattere conoscitivo e di studio inerenti alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico. Non viene pertanto contestata in toto alle Regioni una potestà normativa sulla promozione della cultura della legalità, sono semplicemente censurate la modalità con cui la Regione Puglia l'ha esercitata, in quanto, la formulazione ampia e generica determinerebbe la possibilità per la Regione di prevedere interventi che eccedono la sola promozione della legalità e diventerebbero strumenti di politica criminale. La difesa regionale sostiene, invece, che le disposizioni impugnate si inseriscono nell'alveo delle politiche pubbliche sulla "sicurezza integrata", nel rispetto delle competenze stabilite dalla Costituzione.

La Corte ricostruisce il contesto normativo, che 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.

Con l'obiettivo di realizzare la sicurezza sul territorio nazionale, in attuazione dell'articolo 118, terzo comma, Costituzione, il legislatore 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*» (articolo 1 del d.l. n. 14 del 2017), per cui le autonomie possono (articolo 3, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017) porre in essere progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento. Questa attività può essere oggetto di specifici accordi con lo Stato, sempre fermo restando che i suddetti interventi siano solo a migliorare il contesto sociale e territoriale e non esorbitino dalle competenze attribuite dall'articolo 117, commi terzo e quarto, Costituzione, poiché il solo intervento statale può prevedere l'esercizio di poteri coercitivi.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che l'endiadi «ordine pubblico e sicurezza» indica una materia in senso proprio, oggettivamente delimitata 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*», dei soli «*interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile*» (sentenza n. 290 del 2001). Questo non esclude aprioristicamente interventi regionali in settori a essa collaterali, quali quelli delle politiche sociali, del governo del territorio, e della polizia locale.

Gli articoli **1, comma 2, e 2, comma 1**, indicano premesse e finalità generali dell'intervento normativo. Essi 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 parte ricorrente, l'espressione sottolineata sarebbe invasiva delle competenze esclusive statali in materia di prevenzione dei reati e mantenimento della sicurezza pubblica. La Corte non ritiene fondata la censura, richiamando le sentenze n. 285 del 2019 e n. 208 del 2018, che nell'esaminare disposizioni simili, avevano concluso che le varie e vaghe 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*, in quanto 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, .....specie nel caso in cui le finalità delle azioni previste siano legate alla «diffusione dell'educazione alla responsabilità sociale e della cultura della legalità» .

Gli articoli 4 e 5 descrivono gli strumenti utili per dare attuazione alle finalità sopradescritte agli articoli 1 e 2. Rispettivamente prevedono: «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» dispongono altresì 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. Anche queste disposizioni non sono ritenute lesive della competenza statale, data la stretta relazione funzionale con gli articoli sopra riportati, di cui non sono state ritenute fondate le censure avanzate.

L'articolo 6, al **comma 1**, prevede l'istituzione della «Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo», a cui attribuisce la funzione di «contrasto non repressivo alla criminalità organizzata» e ai «tentativi di infiltrazione mafiosa nel tessuto sociale ed economico». L'articolo 6, al **comma 2** lettere h) e k), recita alla lettera h), che la Fondazione: «**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 alla lettera k): «**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».

Secondo parte ricorrente, le ampie funzioni attribuite (lettera h)) alla Fondazione, «anzi essenzialmente determina», il vizio d'incostituzionalità derivante dalla potenziale invasione della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, e per ciò che attiene a quanto riportato alla lettera k), la Banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, questa 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 articoli 110 e seguenti del 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), anche questa determinerebbe la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera h) Costituzione, nonché la previsione, per cui tale Banca dati regionale sarebbe «accessibile a tutti» consentendo la diffusione di informazioni sensibili, relative ai soggetti coinvolti nella procedura di confisca, sarebbe violativa della competenza statale in materia di protezione dei dati personali, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione.

La Corte giudica inammissibile la censura relativa all'articolo 6, commi 1 e 2, lettera h), accogliendo la prospettazione di parte resistente, perché la volontà d'impugnare le suddette disposizioni non risulta dalla delibera autorizzativa al ricorso, perciò per costante giurisprudenza *«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 sentenza n. 41 del 2017).

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, lettera k) è ritenuta fondata, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere h) e l), Costituzione. Una 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, struttura disciplinata nel legittimo esercizio della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, entro cui la normativa “antimafia” è ricompresa, invadendo gli spazi di potestà esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera h), Costituzione.

La Corte afferma nuovamente 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 e sentenza n. 34 del 2012). Inoltre la Banca dati “regionale”, come sostenuto da parte ricorrente, interferisce con la disciplina della protezione dei dati personali (sentenza n. 271 del 2005) di esclusiva competenza statale (articolo 117, secondo comma, lettera l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; Costituzione), in quanto la struttura regionale e le modalità di accesso ad essa sarebbero in sostanziale contrasto con i limiti sul funzionamento, accesso e consultazione della Banca dati nazionale unica, previsti da apposito regolamento, non rilevando il riferimento all'intesa di cui alla lettera k) impugnata, da raggiungersi tra ANBSC e Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo, poiché quando *«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»* (sentenza n. 234 del 2012).

L'articolo 7 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».

Parte ricorrente sostiene che l'articolo 7, da un lato, per «la genericità del riferimento ad ogni possibile azione di contrasto e di prevenzione» dei fenomeni d'illegalità potrebbe determinare, l'invasione delle competenze statali su ordine pubblico e sicurezza, violando l'art. 117, secondo comma, lettera h), Costituzione e, dall'altro, lo specifico riferimento al 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), ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, Costituzione.

La Corte ritiene non fondata la questione all'articolo 7, relativa sull'istituzione dell'Osservatorio legalità, poiché ad esso sono attribuiti compiti di promozione della 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, 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).*

La Corte ritiene invece fondata la questione relativa all'articolo 7, comma 2, lettera b) sulla partecipazione all'Osservatorio del direttore dell'Ufficio scolastico regionale, in quanto, sempre per costante giurisprudenza, 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).

L'articolo **9, commi 1 e 2, lettere d) ed e)**, 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».

Parte ricorrente ritiene che l'espressione «specifiche iniziative» connesse al contenuto delle lettere d) ed e) sia, proprio per la sua indeterminatezza, potenzialmente lesiva dell'esclusiva competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza. La Corte non giudica fondata la questione, poiché le disposizioni si limitano ad una promozione culturale e non intervengono a disciplinare direttamente le modalità di contrasto al crimine organizzato o al gioco d'azzardo, in quanto esse impegnano in primis la Regione Puglia a perseguire la valorizzazione delle migliori pratiche per la trasparenza, la legalità e il contrasto ai fenomeni mafiosi, sull'ulteriore uso dei beni confiscati e sul contenimento del gioco d'azzardo, già sperimentate e attuate dagli enti locali.

L'articolo **10, commi 1 e 2**, recita: «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 rifunzionalizzazione e il riuso sociale dei beni confiscati capaci di generare occasioni di crescita economica e sociale in una prospettiva di auto sostenibilità nel tempo, anche attraverso specifiche premialità nei bandi e nelle iniziative regionali a supporto delle organizzazioni del terzo settore; f) erogazione di contributi per la rimozione di ostacoli che impediscano il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati; g) azioni di coinvolgimento della comunità locale, delle organizzazioni di categoria e degli attori sociali pubblici e privati in azioni di accompagnamento e tutoraggio dei progetti di riuso. 2. La Regione può riconoscere una premialità a quei progetti le cui attività prevedono il riutilizzo sociale dei beni immobili e il miglior riutilizzo delle aziende confiscate, in particolare di quelle agricole, confiscate alla criminalità organizzata e mafiosa. A tale scopo, nel rispetto della normativa vigente, la Regione promuove la stipula di intese e accordi di collaborazione con gli organi dello Stato, altri enti pubblici e privati, nonché associazioni e soggetti che gestiscono i beni confiscati, allo scopo di coordinare e promuovere il migliore utilizzo di beni e aziende confiscate alla criminalità».

Parte ricorrente ritiene che le disposizioni si sovrapporrebbero a quanto già previsto dall'articolo 48 del codice antimafia e quindi sarebbero anche queste lesive della competenza esercitata dal legislatore statale su ordine pubblico, sicurezza e repressione dei reati.

Quanto alla censura relativa al comma 1, questa viene dichiarata inammissibile, come richiesto da parte resistente, in quanto essa non risulta indicata quale oggetto d'impugnazione nella delibera governativa di autorizzazione al ricorso, quanto alla censura relativa al comma 2, questa viene giudicata non fondata, poiché anche questa disposizione è ritenuta carente delle potenziali capacità lesive paventate, in quanto non si è in presenza di innovazione della disciplina statale su ulteriore uso dei beni immobili e aziende confiscate alle mafie, bensì più semplicemente di promozione degli stessi valori affermati dal legislatore statale con le regole dallo stesso stabilite.

L'articolo 13 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».

Parte ricorrente censura tali previsioni, per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Costituzione, in relazione al principio del contenimento della spesa sanitaria quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica, poiché comporterebbero un ampliamento dell'assistenza sanitaria a carico del bilancio regionale, per una Regione che è impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario e che quindi 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 l'articolo 13 estenderebbe i benefici ai familiari conviventi, incidendo negativamente sul principio del contenimento della spesa pubblica. La questione è ritenuta fondata dalla Corte, in quanto le disposizioni impugnate 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'autonomia legislativa regionale, in materie di competenza concorrente, *«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).

La giurisprudenza costituzionale ritiene 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 (sentenze n. 85 del 2014 e n. 51 del 2013).

L'articolo **16, commi 1 e 3**, 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».

Parte ricorrente ritiene che le disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime sempre per violazione della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, perché il promovimento da parte della Regione la conclusione di accordi con le autorità statali operanti nel settore ambientale, potrebbe portare a possibili e potenziali scelte legislative sul contrasto del crimine organizzato e sulla tutela dell'ambiente, così come ugualmente 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. La Corte non ritiene le questioni fondate, in quanto il tenore letterale delle disposizioni e l'uso delle parole che descrivono l'attività regionale indicano chiaramente che la Regione non intende intervenire nella disciplina dei reati ambientali o nella regolamentazione del contrasto alla corruzione in ambito sanitario, bensì che intende limitare il proprio intervento *all'affiancamento* agli organi dello Stato per perseguire il fine di contrastare e di combattere la criminalità nei settori ambientale e sanitario.

L'articolo **17, comma 2**, 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».

Parte ricorrente, ritiene che la Regione non potrebbe intervenire sulle normative cosiddette anti-corruzione, di pertinenza statale, perché invaderebbe un ambito di competenza già disciplinato, appunto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione). Anche questa questione non è ritenuta fondata dalla Corte, che sempre partendo dal tenore letterale della disposizione non ravvisa alcuna interferenza con la normativa statale sopracitata, ma limita la propria azione al promovimento della stipula di Protocolli di legalità, *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).*

L'articolo **20, commi 2 e 3**, stabilisce 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». Parte ricorrente ritiene le disposizioni siano incostituzionali, in quanto andrebbero a interferire e si sovrapporrebbero con la disciplina statale, articoli 40 e seguenti del codice antimafia, che già prevedono una regolamentazione completa e dettagliata della gestione dei beni confiscati. La Corte ritiene la questione fondata, in quanto, sempre partendo dal tenore letterale della disposizione, si evince chiaramente il carattere operativo di essa e non più programmatico come avvenuto per altri articoli quali il 16 e il 17, e questo fa emergere la sovrapposizione con la normativa statale, dalla quale peraltro si differenzia per ciò che concerne gli enti locali, che l'articolo 48 del codice antimafia riconosce come destinatari dei beni confiscati, nonché disciplina dettagliatamente anche fasi successive al trasferimento del bene al patrimonio del Comune ove il bene si trova o della Regione. Le disposizioni impugnate sono quindi dichiarate costituzionalmente illegittime, perché modificano le prerogative attribuite dalla legge statale, competente a regolare la materia, ai soggetti coinvolti nella gestione dei beni immobili confiscati, *«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).*