CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **234/2012** (ECLI:IT:COST:2012:234)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **LATTANZI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **10/10/2012**
Deposito del **19/10/2012**; Pubblicazione in G. U. **24/10/2012**
Norme impugnate: Artt. 45, c. 1°, 47 e 48, c. 3°, del decreto legislativo 06/09/2011, n. 159.
Massime: **36656 36657 36658 36659**
Atti decisi: **ric. 166/2011**

SENTENZA N. 234

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 45, comma 1, 47 e 48, comma 3, 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), promosso dalla Regione siciliana con ricorso

notificato il 28 novembre 2011, depositato in cancelleria il 1° dicembre 2011 ed iscritto al n. 166 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Roberta Tortora per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 28 novembre 2011 e depositato il successivo 1° dicembre (reg. ric. n. 166 del 2011) la Regione siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 45, comma 1, 47 e 48, comma 3, 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), in riferimento agli articoli 114, 116, 118, 119 e 120 della Costituzione, all'articolo 33, secondo comma, dello statuto della Regione siciliana approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e al principio di leale collaborazione.

Le disposizioni impugnate disciplinano il procedimento di destinazione dei beni oggetto di confisca definitiva di prevenzione.

Ai sensi dell'art. 45, comma 1, tali beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato e in base all'art. 47 l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata provvede successivamente a mantenerli nel patrimonio dello Stato o a trasferirli al patrimonio del Comune ove è sito l'immobile, ovvero al patrimonio della Provincia o della Regione, secondo i criteri indicati dall'art. 48, comma 3. A propria volta, gli enti territoriali possono amministrare direttamente il bene oppure assegnarlo in concessione a terzi; qualora l'ente territoriale ometta di provvedere sulla destinazione del bene nel termine di un anno, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento o la nomina di un commissario con poteri sostitutivi (art. 48, comma 3).

A parere della Regione siciliana, l'art. 45, comma 1, viola l'art. 33, secondo comma, dello statuto, che riserva al patrimonio regionale la proprietà delle miniere, cave e torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, e delle cose d'interesse storico, archeologico, paletnologico, paleontologico ed artistico da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale.

L'art. 48, comma 3, sarebbe poi in contrasto con gli artt. 114, 116, 118 e 119 Cost., applicabili solo se più favorevoli rispetto alle competenze statutarie, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Questa disposizione, infatti, avrebbe previsto l'assegnazione in via preferenziale allo Stato dei beni confiscati sul territorio, mentre l'autonomia regionale e locale esigerebbe che essa sia «prioritariamente riconosciuta in favore del territorio al quale questi ultimi appartengono»: tale preferenza sarebbe in armonia con le competenze regionali, di carattere legislativo e amministrativo, in materia di enti locali, governo del territorio, assistenza, cultura e attività produttive, oltre che con il principio di sussidiarietà.

Inoltre, l'art. 48, comma 3, nel prevedere l'esercizio di un potere statale sostitutivo

difforme dal paradigma indicato dall'art. 120, secondo comma, Cost., lederebbe quest'ultima disposizione costituzionale, sia nella parte in cui assegna all'Agenzia, e non al Governo, tale potere, sia nella parte in cui ne permette l'esercizio al di fuori di casi «gravi ed eccezionali».

Infine, l'art. 47, consentendo all'Agenzia di disporre il trasferimento dei beni senza «alcun coinvolgimento» della Regione, pur nell'ambito di un concorso di competenze statali e regionali, sarebbe in conflitto con il principio di leale collaborazione.

2.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o non fondato.

A parere dell'Avvocatura, l'art. 45, comma 1, impugnato non contrasta con l'art. 33, secondo comma, dello statuto, poiché sia le miniere, sia i beni d'interesse storico, archeologico, paletnologico, paleontologico e artistico ritrovati nel sottosuolo regionale «sono già necessariamente di proprietà della Regione» e non sono perciò suscettibili di confisca.

Le cave e le torbiere, invece, potrebbero essere acquisite al patrimonio regionale solo se «il giacimento non venga convenientemente sfruttato», e «ne consegue che laddove le cave e le torbiere siano adeguatamente sfruttate non sussiste alcuna norma che preveda la proprietà obbligatoria in capo alla Regione».

L'art. 48, comma 3, prosegue l'Avvocatura, non indica alcun criterio preferenziale per l'assegnazione dei beni, ponendo sul medesimo piano Stato, Regione ed enti locali, né esiste «alcun principio costituzionale che imponga la destinazione preferenziale alla Regione» dei beni confiscati. Sarà invece la legge dello Stato sia ad allocare la funzione di amministrazione dei beni, sia a determinare «quali e quante risorse patrimoniali debbano essere attribuite alle Regioni».

Né il potere sostitutivo previsto sempre dall'art. 48, comma 3, potrebbe essere posto a raffronto con l'art. 120, secondo comma, Cost., giacché esso non avrebbe carattere straordinario. In ogni caso, tale potere andrebbe esercitato «secondo le modalità previste» dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che assicurerebbero l'integrale rispetto delle competenze regionali.

Infine, l'art. 47 legittimamente ometterebbe di prevedere il coinvolgimento della Regione nell'assegnazione dei beni, dato che si verterebbe in materia di esclusiva competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

3.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, insistendo perché il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

Dopo aver ribadito gli argomenti già sviluppati nell'atto di costituzione, l'Avvocatura aggiunge che l'impiego dei beni confiscati da parte dello Stato, ove essi si trovino sul territorio della Regione siciliana, non determina alcun depauperamento della collettività locale, in quanto comunque finalizzato a scopi di pubblico interesse.

Inoltre, le attribuzioni dell'Agenzia si giustificherebbero «con esigenze di "unità giuridica" dell'ordinamento» e come tali sarebbero già state apprezzate da questa Corte con la sentenza n. 34 del 2012.

L'Avvocatura infine esclude che il principio di leale collaborazione comporti un coinvolgimento della Regione per il solo fatto che vi sia un «interesse comune» a quest'ultima.

Considerato in diritto

1.– La Regione siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 45, comma 1, 47 e 48, comma 3, 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), in riferimento agli articoli 114, 116, 118, 119 e 120 della Costituzione, all'articolo 33, secondo comma, dello statuto della Regione siciliana approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e al principio di leale collaborazione.

Le disposizioni impugnate concernono il procedimento di assegnazione dei beni oggetto di confisca definitiva di prevenzione. Essi sono acquisiti al patrimonio dello Stato (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011) e ivi mantenuti, ovvero trasferiti al patrimonio del Comune, della Provincia o della Regione (art. 48, comma 3), con provvedimento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (art. 47).

La Regione ricorrente ritiene, anzitutto, che sia lesiva dell'art. 33, secondo comma, dello statuto la previsione contenuta nell'art. 45, comma 1, secondo la quale sono acquisiti al patrimonio dello Stato tutti i beni oggetto di confisca definitiva, e perciò anche le miniere, le cave e le torbiere, nonché le cose d'interesse storico, archeologico, paletnologico, paleontologico ed artistico da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale. A parere della Regione siciliana, la previsione statutaria, nel riservare tali beni al patrimonio indisponibile regionale, osterebbe ad un simile effetto.

La questione non è fondata.

Con riguardo alle cose d'interesse storico, archeologico, paletnologico, paleontologico ed artistico, infatti, è agevole osservare che la disposizione statutaria e la norma impugnata hanno presupposti differenti, e non sono pertanto destinate a sovrapporsi: lo statuto disciplina un modo di acquisto della proprietà da parte del patrimonio pubblico in seguito al ritrovamento di beni culturali (artt. 10 e 91 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), mentre l'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011 regola gli effetti della confisca, ove essa abbia colpito tali beni che siano di proprietà privata.

Neppure le miniere sono assoggettabili ad una confisca suscettibile, anche in linea astratta, di confliggere con la disciplina statutaria, poiché appartengono di diritto al patrimonio indisponibile della Regione. Non è perciò immaginabile che esse possano divenire oggetto di proprietà privata e siano pertanto confiscabili.

Diversa è invece la situazione normativa delle cave e delle torbiere, che lo statuto assegna in proprietà alla Regione quando ne è sottratta la disponibilità al proprietario del fondo.

Si tratta di una particolare vicenda traslativa che attiene all'impiego dei beni in questione in correlazione con la natura degli stessi e con l'esercizio delle attribuzioni proprie del sistema regionale. Questa Corte, infatti, ha già chiarito che l'assegnazione di una categoria di beni al patrimonio regionale viene compiuta «in relazione alle funzioni pubbliche attribuite dalle norme costituzionali alla Regione» (sentenza n. 31 del 1959), così da costituire un «legame beni-funzioni» (sentenza n. 179 del 2004; inoltre, sentenza n. 383 del 1991), che ponga i primi in rapporto di strumentalità con le seconde. Ne consegue che la formula statutaria non può spingersi fino ad includere fattispecie conformate da interessi cui la sfera regionale è del tutto estranea e in relazione alle quali non è perciò ipotizzabile alcuna competenza decentrata.

Su questo piano, la Corte ha già avuto modo di affermare 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.

La norma impugnata opera, perciò, entro un'area estranea alle attribuzioni della Regione siciliana, sicché l'art. 33, secondo comma, dello statuto non può governare la relativa vicenda acquisitiva, connessa a finalità, essenzialmente statali, di sottrazione del bene al "circuito economico" di origine, per inserirlo in un altro, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzavano il primo (sentenza n. 335 del 1996).

2.– La ricorrente ritiene inoltre che l'art. 47 del d.lgs. n. 159 del 2011, nel consentire che l'Agenzia assegni il bene confiscato senza coinvolgere la Regione nel relativo procedimento, violi il principio di leale collaborazione.

La questione non è fondata.

Una volta affermato infatti 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, giacché essi vanno, in linea di principio, necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

3.– L'art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011 individua nel Comune, nella Provincia o nella Regione i destinatari del provvedimento di assegnazione dei beni che non siano stati mantenuti al patrimonio dello Stato.

La Regione siciliana censura tale disposizione perché ritiene che esprima un'opzione di favore per il mantenimento al patrimonio statale dei beni confiscati, rendendone il trasferimento a se stessa e agli enti territoriali meramente residuale. In tal modo, si realizzerebbe un depauperamento dell'ambito locale con riguardo a beni che, invece, proprio in esso troverebbero adeguato impiego, in violazione degli artt. 114, 116, 118 e 119 Cost.

La questione non è fondata, giacché si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

Come ha rilevato la stessa Avvocatura dello Stato, infatti, né la lettera, né lo spirito della disposizione impugnata depongono nel senso ritenuto dalla ricorrente, poiché da essa non si può trarre alcun criterio preferenziale circa il mantenimento allo Stato, ovvero il trasferimento alla Regione o agli enti locali, dei beni confiscati. Si tratta, infatti, di un profilo applicativo, impregiudicato sul piano normativo, sul quale dovrà cadere, caso per caso, l'apprezzamento dell'Agenzia nazionale. In particolare, quest'ultimo non potrà prescindere dal principio ispiratore sulla destinazione dei beni confiscati, ravvisato da questa Corte, secondo il quale «la restituzione alle collettività territoriali - le quali sopportano il costo più alto dell'"emergenza mafiosa" - delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali rappresenta (…) uno strumento fondamentale per contrastarne l'attività, mirando ad indebolire il radicamento sociale di tali organizzazioni e a favorire un più ampio e diffuso consenso dell'opinione pubblica all'intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità» (sentenza n. 34 del 2012).

4.– Infine, la ricorrente ritiene che l'art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011 leda l'art. 120 Cost., nella parte in cui consente all'Agenzia nazionale di nominare un commissario con poteri sostitutivi, nel caso in cui, entro un anno dall'assegnazione del bene confiscato, l'ente territoriale non abbia provveduto a conferirgli una delle destinazioni previste dalla legge. A

parere della Regione siciliana, difetterebbero sia le condizioni cui l'art. 120, secondo comma, Cost. subordina l'esercizio del potere sostitutivo statale, sia i requisiti di legittimità della procedura, dato che tale potere viene conferito all'Agenzia nazionale, anziché al Governo, che ne è il titolare in base alla Costituzione.

La questione non è fondata, perché è stata formulata sulla base di un parametro costituzionale inapplicabile alla fattispecie.

Questa Corte ha ripetutamente chiarito che «l'articolo 120, secondo comma, [Cost.] non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi. In realtà esso prevede solo un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari» (sentenza n. 43 del 2004; in seguito, sentenze n. 69 del 2004; n. 236 del 2004; n. 167 del 2005; n. 250 del 2009).

Nel caso di specie, il potere sostitutivo delineato dalla disposizione impugnata, certamente estraneo all'ambito applicativo dell'art. 120, secondo comma, Cost., costituisce un corollario del processo di allocazione, da parte della legge dello Stato, che ne è competente, della funzione amministrativa rimessa all'ente territoriale reputato idoneo, al fine di evitare che l'esercizio di tale funzione possa venire paralizzato dall'inerzia di quest'ultimo, così compromettendo un interesse assegnato alla sfera di competenza statale.

L'erronea indicazione del parametro costituzionale comporta, pertanto, la non fondatezza della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 45, comma 1, 47 e 48, comma 3, 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), promosse, in riferimento agli articoli 114, 116, 118, 119 e 120 della Costituzione, all'articolo 33, secondo comma, dello statuto della Regione siciliana approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 ottobre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.