

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 13

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

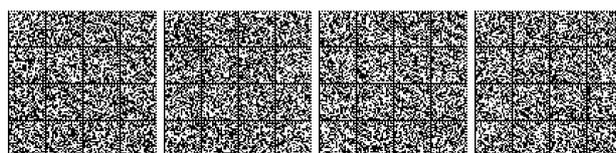
PARTE PRIMA

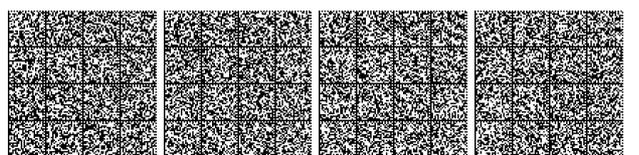
Roma - Mercoledì, 27 marzo 2019

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

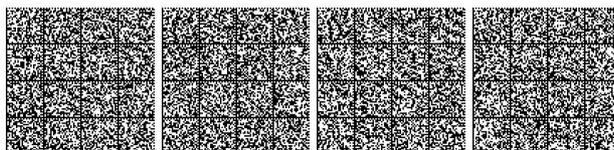




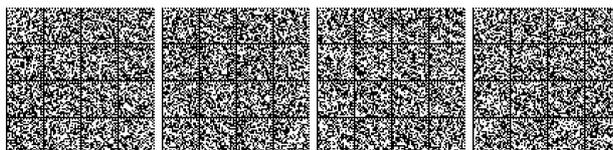
S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **54.** Sentenza 6 febbraio - 20 marzo 2019
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Trasporto pubblico locale - Definizione delle regolazioni debitorie dei disavanzi delle ferrovie, concesse e in ex gestione commissariale governativa - Termini delle istruttorie ministeriali effettuate a seguito delle comunicazioni e delle istanze formulate dalle aziende interessate entro il 31 agosto 2005.**
- Decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione), art. 31, convertito, con modificazioni, nella legge 9 marzo 2006, n. 80..... Pag. 1
- N. **55.** Sentenza 6 febbraio - 20 marzo 2019
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti affetti da sindrome da talidomide (amelia, emimelia, focomelia e micromelia) anche ai nati negli anni 1958 e 1966 con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 113 del 2016 (21 agosto 2016).**
- Decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), art. 21-ter, comma 1, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160..... Pag. 7
- N. **56.** Sentenza 20 febbraio - 20 marzo 2019
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Bilancio e contabilità pubblica - Rifinanziamento e criteri di utilizzo del Fondo per finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese in determinati settori di spesa - Istituzione del Fondo per la progettazione degli enti locali - Definizione con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dei criteri e modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti, nonché modalità di recupero delle risorse in caso di mancato rispetto dei termini.**
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 1072 e 1080. Pag. 14
- N. **57.** Sentenza 23 gennaio - 20 marzo 2019
- Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
- Bilancio e contabilità pubblica - “Programma parallelo” della Regione Umbria per il perseguimento delle finalità previste nel Piano di azione coesione [PAC] per la revisione strategica dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 - Nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017 recante l'istanza all'immediato ripristino delle disponibilità economico finanziarie per il suddetto Programma in esecuzione della sentenza n. 13 del 2017 della Corte costituzionale.**
- Silenzio dell'Agazia per la coesione territoriale, del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e del Dipartimento per le politiche di coesione, sulla nota della Regione Umbria 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017. Pag. 21



- N. **58.** Ordinanza 20 febbraio - 20 marzo 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Arbitrato - Controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee - Clausole compromissorie e ricorso all'arbitrato.
 – Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), art. 1, comma 25; decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 241, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012. Pag. 28
- N. **59.** Ordinanza 20 febbraio - 20 marzo 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Sostituzione della pena inflitta con i lavori di pubblica utilità disposta contestualmente all'emissione del decreto penale di condanna.
 – Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 186, comma 9-bis. Pag. 33
- N. **60.** Ordinanza 20 febbraio - 20 marzo 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Giurisdizioni speciali - Trattamento retributivo dei componenti delle commissioni tributarie.
 – Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 13, commi 1, 2 e 3. Pag. 36
- N. **61.** Ordinanza 7 - 20 marzo 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Funzioni di segretario, di cui all'art. 97 del d.lgs. n. 267 del 2000, nei Comuni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia fino a 3.000 abitanti.
 – Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2017, n. 44 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2018-2020), art. 10, comma 15. Pag. 40
- N. **62.** Sentenza 6 febbraio - 21 marzo 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Interventi per favorire il ricambio generazionale - Misure per incentivare la cessazione dal servizio anticipata rispetto al termine per il conseguimento del diritto alla pensione.
 – Legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018), art. 17. Pag. 41
- N. **63.** Sentenza 20 febbraio - 21 marzo 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Sanzioni amministrative - Modifiche alla parte V del decreto legislativo n. 58 del 1998 - Applicazione alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni di attuazione adottate dalla CONSOB e dalla Banca d'Italia - Abuso di informazioni privilegiate.
 – Decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), art. 6, comma 2. Pag. 45



N. 64. Ordinanza 21 febbraio - 21 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Depenalizzazione di reati puniti con la sola pena pecuniaria - Esclusione dei reati di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, comma 4. Pag. 59

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 16. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata - Copertura finanziaria.

- Legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51 (Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata), art. 8..... Pag. 63

N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 febbraio 2019 (della Regione Toscana)

Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica - Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica - Estensione alle aree su cui insistono presidi sanitari dell'ambito applicativo del divieto di accesso in specifiche aree urbane.

- 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, artt. 1, commi 1, lettere *b*) e *f*), e 8; 13, comma 1, lettera *a*), numero 2; e 21, comma 1, lettera *a*). Pag. 66

N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 2019 (della Regione Calabria)

Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica - Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica - Estensione alle aree su cui insistono presidi sanitari dell'ambito applicativo del divieto di accesso in specifiche aree urbane.

- 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, artt. 1, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8 e 9; 12; 13; e 21, comma 1, lettera *a*)...... Pag. 77



- N. 19. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 2019 (della Regione Piemonte)
- Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica - In via subordinata: Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica - Disposizioni in materia di acquisizione e revoca della cittadinanza - Estensione alle aree su cui insistono presidi sanitari dell'ambito applicativo del divieto di accesso a locali pubblici e pubblici esercizi - Modifica all'articolo 633 del codice penale (Invasione di terreni o edifici) - Disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili.**
- 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, intero testo e, in via subordinata, artt. 1; 9; 12, commi 5 e 6; 13; 14; 21, comma 1, lettera a); 30, comma 1; e 31-ter. Pag. 90
- N. 42. Ordinanza del Giudice di pace di Barrafranca del 5 novembre 2018
- Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.**
- 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), art. 32, comma 2. Pag. 119
- N. 43. Ordinanza del Giudice di pace di Barrafranca del 5 novembre 2018
- Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.**
- 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), art. 32, comma 2. Pag. 121



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 54

Sentenza 6 febbraio - 20 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trasporto pubblico locale - Definizione delle regolazioni debitorie dei disavanzi delle ferrovie, concesse e in gestione commissariale governativa - Termini delle istruttorie ministeriali effettuate a seguito delle comunicazioni e delle istanze formulate dalle aziende interessate entro il 31 agosto 2005.

- Decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione), art. 31, convertito, con modificazioni, nella legge 9 marzo 2006, n. 80.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 9 marzo 2006, n. 80, promosso dalla Corte di appello di Roma, nel procedimento vertente tra Ente Autonomo Volturno srl (EAV srl), quale incorporante di Circumvesuviana srl, e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con ordinanza del 24 luglio 2017, iscritta al n. 168 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione della società EAV srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Michele Mascolo per l'EAV srl e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 24 luglio 2017, la Corte di appello di Roma ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 9 marzo 2006, n. 80.

La disposizione censurata prevede che «[l]e regolazioni debitorie dei disavanzi delle ferrovie concesse e in gestione commissariale governativa, comprensivi degli oneri di trattamento di fine rapporto maturati alla data del 31 dicembre 2000, previste dall'articolo 145, comma 30, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, si intendono definite nei termini delle istruttorie effettuate congiuntamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministero dell'economia e delle finanze a seguito delle comunicazioni effettuate e delle istanze formulate dalle aziende interessate entro il 31 agosto 2005».

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione in esame violerebbe, in primo luogo, l'art. 3 della Costituzione per l'ingiustificata discriminazione che si determinerebbe tra quei soggetti che, pur non essendo vincolati al rispetto di alcun termine per la presentazione di istanze o comunicazioni ai fini del rimborso, per mera casualità le avessero presentate entro il termine previsto dalla disposizione censurata, e quei soggetti che, invece, non lo avessero fatto.

Sarebbero violati anche l'art. 97 Cost. ed il principio di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, per la lesione del legittimo affidamento sorto in capo agli aventi diritto.

2.- Il giudice *a quo* è chiamato a decidere in ordine all'impugnazione della sentenza con cui il Tribunale ordinario di Roma ha respinto la domanda avanzata dalla Circumvesuviana srl, poi incorporata nell'Ente Autonomo Volturno srl (EAV srl), al fine di ottenere la condanna del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al rimborso di pagamenti effettuati dalla società attrice, subentrata nei rapporti passivi della gestione commissariale governativa, già gestita da Ferrovie dello Stato spa.

In punto di fatto, il giudice *a quo* riferisce che il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha negato il rimborso, ritenendo tardiva la richiesta avanzata il 15 maggio 2006 rispetto al termine del 31 agosto 2005, fissato dalla disposizione censurata. A sostegno dell'impugnazione, la parte appellante ha prospettato l'illegittimità costituzionale della previsione del termine.

2.1.- La Corte di appello ritiene di non potere accedere ad un'interpretazione adeguatrice, tale da consentire un'applicazione della disposizione censurata conforme ai principi di eguaglianza, ragionevolezza e legittimo affidamento.

Il rimettente evidenzia che questa interpretazione farebbe leva sulla distinzione, contenuta nella disposizione censurata, tra le «istanze», ossia le richieste di erogazione di somme, e le «comunicazioni», riferite invece ad ogni tipo di segnalazione in ordine alla regolazione dei disavanzi. Questa distinta considerazione sarebbe giustificata dall'esigenza di non pregiudicare ingiustamente le aziende che non avessero formulato alcuna istanza entro il 31 agosto 2005, allorché non era previsto alcun termine. Tuttavia, non risultando che la società appellante abbia inviato alcuna comunicazione circa i disavanzi da regolare, adeguata a consentirne la definizione, nel caso in esame tale interpretazione conforme a Costituzione sarebbe impraticabile.

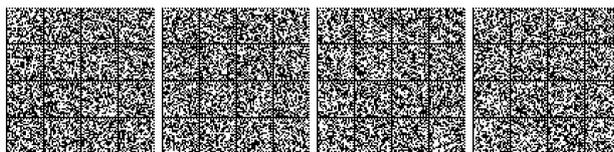
L'unica interpretazione possibile della disposizione censurata determinerebbe la rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della risoluzione della controversia.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte di appello ritiene che la previsione di un termine di decadenza retroattivo, in quanto applicabile rispetto a diritti già maturati, si ponga in contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 97 Cost., anche con riferimento all'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile.

Si determinerebbe, infatti, un'ingiustificata discriminazione tra quei soggetti che, pur non essendo vincolati al rispetto di alcun termine per la presentazione di istanze o comunicazioni ai fini del rimborso, per mera casualità le avessero presentate entro il termine, e quei soggetti che, invece, non lo avessero fatto. Ad integrare la violazione dei principi costituzionali non sarebbe la retroattività in sé considerata, ma l'effetto che ne consegue.

Sarebbe inoltre violato il principio di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, per la lesione del legittimo affidamento sorto in capo agli aventi diritto.

È richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto un'ampia discrezionalità legislativa in materia di successione di leggi, salvo il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost., e, comunque, purché la retroattività trovi adeguata e ragionevole giustificazione e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. Questa stessa giurisprudenza ha altresì affermato che il principio del legittimo affidamento costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni retroattive che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni fondate su leggi anteriori.



3.- Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la società appellante EAV srl, quale avente causa della incorporata Circumvesuviana srl, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

3.1.- La parte costituita evidenzia che la disposizione censurata, entrata in vigore il 13 febbraio [recte: il 12 gennaio] 2006, avrebbe cancellato, con effetto dal 31 agosto 2005, il meccanismo di regolazione attraverso il quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provvedeva a rimborsare alle aziende subentrate alle gestioni commissariali governative gli oneri sostenuti per i disavanzi di queste ultime. In questo modo, le aziende che non abbiano presentato le proprie istanze entro il 31 agosto 2005 sarebbero discriminate rispetto a quelle che, per circostanze casuali, abbiano proposto le proprie istanze prima di tale data.

La disposizione in esame sarebbe, inoltre, lesiva dell'affidamento riposto dalle imprese di trasporto in un sistema di regolazione, in vigore da cinque anni, che consentiva di attendere che i contenziosi ed i rapporti giuridici riferibili alle ex gestioni si concludessero e che i relativi esiti fossero inseriti nel consuntivo di cui chiedere il rimborso al Ministero.

La disposizione censurata non rivestirebbe neppure natura premiale di condotte diligenti. Infatti, gran parte dei crediti in questione sarebbero derivati dal contenzioso promosso dai lavoratori, il quale avrebbe un iter processuale e una durata diversi a seconda del contesto territoriale.

L'art. 31 in esame finirebbe paradossalmente per penalizzare proprio le società più virtuose, che si siano costituite in giudizio per contrastare le richieste dei lavoratori ricorrenti. Infatti, per tutta la durata del processo sarebbe impossibile rendicontare i relativi esborsi.

La medesima disposizione si porrebbe inoltre in contrasto con l'art. 97 Cost. e con il principio di buona amministrazione.

La società costituita sottolinea che il diritto al rimborso trova la sua fonte legale nell'art. 8, comma 6, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) e nell'art. 145 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», da cui scaturisce l'obbligo del Ministero di adempiere. In quanto rispondente ad un'obbligazione fondata sulla legge, ai sensi dell'art. 1173 del codice civile, l'adempimento dell'amministrazione sarebbe attività vincolata e non discrezionale. Esso costituirebbe il soddisfacimento di un diritto perfetto del creditore, sul quale non potrebbe influire l'esercizio dei poteri amministrativi connessi all'erogazione della spesa.

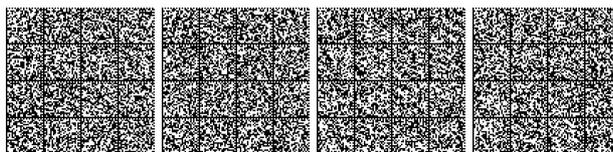
Dopo avere pagato gli importi di cui alle condanne giudiziali, la parte costituita li ha quindi inseriti nei rendiconti allegati alle proprie richieste di rimborso. Nell'istanza del 15 maggio 2006 era contenuto il prospetto di un contenzioso, già noto al Ministero, in cui erano riassunti pagamenti effettuati dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2005, per fatti relativi al periodo precedente al 31 dicembre 2000 e comunicati sin dal 2002. Si osserva come sarebbe stato impossibile inviare un'istanza di rimborso prima di potere rendicontare con esattezza gli esborsi sostenuti. Il credito nei confronti del Ministero risulta tuttora evidenziato nel bilancio di esercizio della società EAV srl, che ha previsto un apposito fondo svalutazione per fare fronte ai rischi connessi al mancato rimborso.

La società appellante contesta l'interpretazione fatta propria dalla sentenza di primo grado, secondo la quale l'art. 31 del d.l. n. 4 del 2006 sarebbe una norma programmatica, giustificata dall'intento di porre fine al regime transitorio ed ai relativi strumenti di assistenza finanziaria nel subentro nelle gestioni commissariali, aprendo il settore alla concorrenza. La parte costituita fa rilevare che il sistema di regolazione del disavanzo non prevedeva alcun termine di decadenza per il recupero delle spese sostenute. I crediti derivanti da transazioni, liti giudiziarie, erogazioni di trattamenti di fine rapporto, sorti prima del 31 dicembre 2000, si sarebbero concretizzati successivamente, all'esito dei relativi giudizi. Del tutto inconferente ed indimostrato sarebbe poi il riferimento alla tutela della concorrenza, quale principio ispiratore della disposizione censurata.

Dopo avere richiamato alcune pronunce della giurisprudenza ordinaria e amministrativa sul principio di legittimo affidamento, la parte costituita illustra la giurisprudenza costituzionale sul canone di ragionevolezza e sul sindacato di proporzionalità della legge, con particolare riferimento a disposizioni aventi efficacia retroattiva.

Alla luce di tale giurisprudenza, si evidenzia, altresì, la disparità di trattamento derivante dall'aver regolato diversamente, ed in modo ingiustificato, situazioni giuridiche sostanziali identiche, assumendo come criterio distintivo la data di presentazione dell'istanza di rimborso.

Quanto alla violazione dell'art. 97 Cost., la parte costituita sottolinea che l'impatto della norma retroattiva sarebbe pregiudizievole rispetto all'attività procedimentale della pubblica amministrazione. Il censurato art. 31 avrebbe infatti vanificato lo svolgimento delle istruttorie già avviate con comunicazioni successive al 31 agosto 2005, ancorché anteriori alla sua entrata in vigore, il 12 gennaio 2006. Ciò avrebbe determinato uno spreco di risorse, in termini di personale ed attività, in palese contrasto con i principi di economicità, efficacia ed efficienza, che fanno da corollario



al buon andamento della pubblica amministrazione. Peraltro, la lesione più grave all'art. 97 Cost. discenderebbe dalla violazione del principio di imparzialità, essendo irrimediabilmente compromesso l'affidamento nella certezza di rapporti giuridici, che costituisce principio cardine dell'ordinamento giuridico.

Si osserva, d'altra parte, che, per salvaguardare i principi di uguaglianza, di buon andamento ed imparzialità, sarebbe stato sufficiente prevedere un termine ragionevole e posteriore, anziché antecedente all'entrata in vigore della legge. Inoltre, la responsabilità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per fatti di gestione precedenti al subentro avrebbe potuto essere definita senza necessità di interventi legislativi. Al più, avrebbero potuto essere ottimizzati i tempi e le procedure di rimborso, ma senza comprimere il diritto al recupero di pagamenti già effettuati. La preclusione di tale rimborso trasmoderebbe, quindi, in un regolamento irrazionale di situazioni giuridiche fondate su un assetto stabilito da leggi anteriori, sul quale gli amministrati facevano affidamento.

4.- Nel giudizio innanzi alla Corte, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

4.1.- È eccepita, in primo luogo, l'inammissibilità della questione per l'omessa sperimentazione «di un'esegesi autenticamente adeguatrice del dato normativo». Il giudice *a quo* avrebbe dovuto verificare la possibilità di un'interpretazione diversa da quella, sinteticamente prospettata nell'ordinanza di rimessione, secondo la quale dall'inosservanza del termine discenderebbe l'estinzione del credito restitutorio.

4.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'interpretazione del giudice *a quo* contrasti con il tenore letterale della disposizione censurata, che non prevede espressamente il termine a pena di decadenza, nonché con il d.lgs. n. 422 del 1997 e con il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 novembre 2000 (Individuazione e trasferimento alle regioni delle risorse per l'esercizio delle funzioni e compiti conferiti ai sensi degli articoli 8 e 12 del D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422 in materia di trasporto pubblico locale), che pongono a carico dello Stato la copertura dei disavanzi maturati.

L'Avvocatura generale dello Stato fa notare che, ai sensi dell'art. 145 della legge n. 388 del 2000, cui la disposizione censurata rinvia, gli oneri destinati a rimanere a carico dello Stato includono i disavanzi maturati fino al 31 dicembre 2000, ivi compresi gli oneri per il trattamento di fine rapporto. Il termine quinquennale di prescrizione di tali obbligazioni decorre dalla cessazione del rapporto di lavoro (art. 2948 cod. civ.). Era quindi possibile che, alla data del 31 agosto 2005, non fossero ancora stati azionati tutti i debiti per i trattamenti di fine rapporto, riferiti a periodi antecedenti il conferimento.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione impugnata si limiterebbe a dettare soltanto le modalità procedurali per la definizione delle istanze depositate fino al 31 agosto 2005. Essa non inciderebbe sul diritto delle aziende subentrate alle ex gestioni commissariali di ottenere il rimborso dei pagamenti anche successivi a tale data, riferibili ad oneri maturati nella gestione antecedente al 31 dicembre 2000.

Considerato in diritto

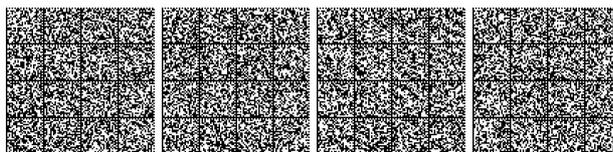
1.- La Corte di appello di Roma ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 9 marzo 2006, n. 80.

La disposizione censurata prevede che «Le regolazioni debitorie dei disavanzi delle ferrovie concesse e in gestione commissariale governativa, comprensivi degli oneri di trattamento di fine rapporto maturati alla data del 31 dicembre 2000, previste dall'articolo 145, comma 30, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, si intendono definite nei termini delle istruttorie effettuate congiuntamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministero dell'economia e delle finanze a seguito delle comunicazioni effettuate e delle istanze formulate dalle aziende interessate entro il 31 agosto 2005».

Ad avviso del giudice *a quo*, tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 3 della Costituzione, per l'ingiustificata discriminazione che si determinerebbe tra quei soggetti che, pur non essendo vincolati al rispetto di alcun termine per la presentazione di istanze o comunicazioni ai fini del rimborso, per mera casualità le avessero presentate entro il termine previsto dalla disposizione censurata, e quei soggetti che, invece, non lo avessero fatto.

Sarebbero violati anche l'art. 97 Cost. ed il principio di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, per la lesione del legittimo affidamento sorto in capo agli aventi diritto.

2.- In via preliminare, va esaminata l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura generale dello Stato.



Ad avviso di quest'ultima, il rimettente avrebbe omissis di esplorare la possibilità di dare un'interpretazione costituzionalmente orientata del censurato art. 31.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente si è fatto carico dell'onere di sperimentare un'interpretazione conforme, attribuendo rilievo, ai fini del rispetto del termine introdotto dalla disposizione censurata, oltre che a specifiche istanze di rimborso, anche alle generiche "comunicazioni" o "segnalazioni", comunque riferite alla regolazione dei disavanzi. Tuttavia, ad avviso del giudice *a quo*, tale considerazione non sarebbe risolutiva, poiché nel caso in esame prima della scadenza del termine non sono state inviate comunicazioni o segnalazioni riferite ai disavanzi da regolare, tali da consentirne la definizione.

Non è praticabile, d'altra parte, l'interpretazione, suggerita dalla stessa Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale dall'inosservanza del termine non discenderebbe l'estinzione del credito restitutorio. Essa contrasta sia con il tenore letterale della disposizione censurata («Le regolazioni debitorie [...] si intendono definite [...] a seguito delle comunicazioni effettuate e delle istanze formulate [...] entro il 31 agosto 2005»), sia con la dichiarata *ratio* di contenimento della spesa pubblica, risultante anche dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 4 del 2006. È significativo, a questo riguardo, che questa stessa interpretazione non sia stata condivisa né dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che sulla ritenuta tardività della richiesta ha fondato il rifiuto di procedere al rimborso, né dalla stessa Avvocatura generale dello Stato in entrambi i gradi del giudizio di merito, in cui si è opposta alla domanda attrice proprio sulla base della natura preteritoria del termine.

Appare pertanto corretta la premessa del rimettente, secondo il quale l'univoco tenore letterale della norma censurata preclude un'interpretazione adeguatrice, che deve pertanto cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze nn. 258, 82 e 42 del 2017, n. 95 del 2016).

3.- Nel merito, la questione è fondata in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.

La disposizione censurata, in vigore dal 12 gennaio 2006, ha previsto la definizione dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa nei termini delle istruttorie effettuate a seguito delle comunicazioni e delle istanze formulate entro il 31 agosto 2005. Introducendo un termine per la presentazione delle istanze, è stato innovato il meccanismo attraverso il quale lo Stato aveva sino ad allora provveduto al ripianamento del disavanzo maturato alla data del conferimento di funzioni in materia di trasporto pubblico locale, realizzato in base al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

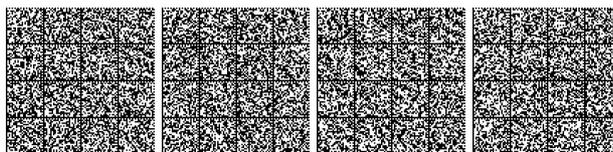
Va inoltre evidenziato, che in base all'art. 8, comma 6, dello stesso d.lgs. n. 422 del 1997, nell'ambito dei disavanzi maturati alla data del conferimento di funzioni erano ricompresi anche gli oneri per il trattamento di fine rapporto. Tale inclusione è stata poi confermata dall'art. 145, comma 30, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», e infine dalla disposizione censurata.

In considerazione del termine quinquennale di prescrizione dei crediti per indennità di cessazione del rapporto di lavoro, decorrente appunto da tale cessazione, era pertanto del tutto verosimile che, alla data del 31 agosto 2005, obbligazioni relative a periodi precedenti al 2000 non fossero state ancora definite in sede giudiziale e, quindi, non fossero state ancora avanzate istanze di rimborso al Ministero.

A partire dal 31 agosto 2005 la disposizione censurata preclude la possibilità di ottenere la copertura dei disavanzi derivanti dal subentro nelle funzioni. Tale previsione incide quindi su una fattispecie sorta nella vigenza della precedente disciplina e non ancora esaurita, in ragione del residuo spazio temporale in cui era ancora possibile avanzare le richieste di rimborso.

Questa Corte ha costantemente riconosciuto che il valore del legittimo affidamento, che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, «anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti». Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (*ex plurimis*, sentenze n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011).

Nel caso in esame, l'assetto normativo preesistente alla disposizione denunciata era tale da far sorgere nelle aziende interessate la ragionevole fiducia nella possibilità di esercitare il diritto al rimborso, una volta conclusi gli eventuali giudizi, sino al termine ordinario di prescrizione di questo diritto. La fonte legale dell'obbligazione statale (art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 422 del 1997 e art. 145, comma 30, della legge n. 388 del 2000), l'antiorità dei fatti generatori delle obbligazioni rispetto al conferimento delle funzioni ed il decorso di un quinquennio senza alcuna modifica di tale assetto hanno consolidato il legittimo affidamento circa la possibilità di ottenere il ripianamento di tali disavanzi, rendendo per ciò stesso censurabile l'intervento legislativo in esame.



In particolare, con riguardo alla fissazione di termini per l'esercizio di singoli diritti, questa Corte ha riconosciuto che «il legislatore gode di ampia discrezionalità, con l'unico limite dell'eventuale irragionevolezza, qualora “[il termine] venga determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce”» (sentenze n. 216 del 2015 e n. 234 del 2008; nello stesso senso, sentenze n. 192 del 2005, n. 197 del 1987 e n. 10 del 1970, ordinanza n. 153 del 2000). Nel caso in esame, l'introduzione di un termine di decadenza, già decorso al momento dell'entrata in vigore della disposizione che lo ha previsto, ha definitivamente precluso la possibilità di ottenere il rimborso di oneri già sostenuti.

D'altra parte, l'intervento legislativo oggetto di censura non può trovare adeguata giustificazione nell'interesse dello Stato alla riduzione della spesa pubblica. Infatti, «[s]e l'obiettivo di ridurre il debito può giustificare scelte anche assai onerose e, sempre nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento, esso non può essere perseguito senza una equilibrata valutazione comparativa degli interessi in gioco e, in particolare, non può essere raggiunto trascurando completamente gli interessi dei privati, con i quali va invece ragionevolmente temperato» (sentenza n. 216 del 2015). Nel caso in esame, non risulta che l'interesse alla riduzione della spesa pubblica sia stato adeguatamente bilanciato rispetto al sacrificio imposto alle imprese che, anche dopo il 31 agosto 2005, continuavano a vantare crediti. Infatti, la disposizione censurata comporta tout court l'estinzione di tali obbligazioni e non lascia alcun residuo margine temporale per esercitare il credito; con l'effetto, nel caso di specie, che esse continuano a gravare sul fondo svalutazione, costituito dalla società EAV srl per far fronte ai rischi connessi al mancato rimborso.

D'altra parte, il tenore letterale della disposizione censurata non consente neppure di riferirla all'accertamento di eventuali sopravvenienze attive, cui lo Stato - in ipotesi - avrebbe rinunciato. Infatti, il suo ambito applicativo è espressamente individuato nelle «regolazioni debitorie dei disavanzi [...] comprensivi degli oneri di trattamento di fine rapporto [...]». Manca, pertanto, qualsiasi riferimento ad eventuali sopravvenienze attive e, a fortiori, alla relativa rinuncia da parte dello Stato, di cui si fa menzione soltanto nella relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 4 del 2006.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 del d.l. n. 4 del 2006, come convertito, per violazione dei principi di tutela dell'affidamento e di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., con assorbimento dell'ulteriore censura formulata in riferimento all'art. 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 9 marzo 2006, n. 80.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

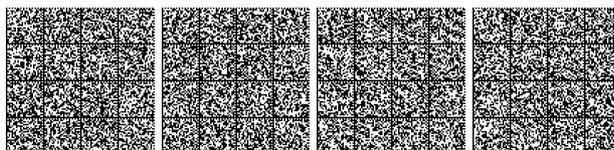
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 55

Sentenza 6 febbraio - 20 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti affetti da sindrome da talidomide (amelia, emimelia, focomelia e micromelia) anche ai nati negli anni 1958 e 1966 con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 113 del 2016 (21 agosto 2016).

- Decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), art. 21-ter, comma 1, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra C.G. B. e il Ministero della salute, con ordinanza del 9 dicembre 2016, iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di C.G. B., nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

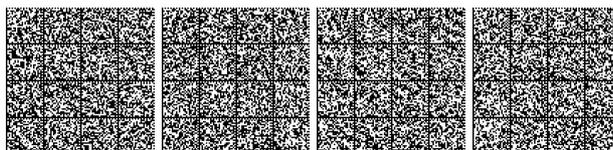
udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Paola Minonzio per C.G. B., e l'Avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 dicembre 2016 (r.o. n. 45 del 2017), il Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160.

La disposizione è censurata nella parte in cui riconosce anche ai nati nel 1958 e nel 1966 - affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco e manifestatasi nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia - l'indennizzo di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre 2005, n. 229 (Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie), ma «solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (21 agosto 2016)».



1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di dover decidere una controversia promossa da C.G. B. nei confronti del Ministero della salute, in persona del ministro *pro tempore*.

Esponde che il ricorrente nel giudizio principale, nato il 2 ottobre 1958, è affetto dalla nascita da una malformazione congenita dell'arto superiore sinistro (focomelia), «riscontrata e certificata dalla Commissione Sanitaria per l'Accertamento dell'Invalidità Civile di Gazzaniga nella seduta del 29.10.1976 e dalla Commissione Sanitaria della USSL di Bergamo in data 16.2.1999».

Riferisce che, riscontrata l'assenza di tare genetiche o familiari, la malattia sarebbe stata «ascritta eziologicamente» all'assunzione materna, durante la gravidanza, del farmaco talidomide, di cui era stato successivamente accertato, in base a studi ampiamente accettati nella letteratura scientifica, l'effetto teratogeno sull'embrione.

Il giudice *a quo* evidenzia che l'art. 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», riconosce l'indennizzo disciplinato dall'art. 1 della legge n. 229 del 2005, originariamente previsto a beneficio dei soli danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, anche «ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco», nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia; tuttavia, l'art. 31, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, attribuisce i benefici in questione ai soli soggetti, affetti dalle patologie sopra indicate, nati negli anni dal 1959 al 1965, in quanto in Italia la commercializzazione del talidomide sarebbe avvenuta solo nel periodo compreso tra il 1959 ed il 1962.

Aggiunge il rimettente che l'art. 1, comma 3, del decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 2 ottobre 2009, n. 163 (Regolamento di esecuzione dell'articolo 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che riconosce un indennizzo ai soggetti affetti da sindrome da Talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco) prevede la decorrenza di tale indennizzo «dalla data di entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244», ovvero dal 1° gennaio 2008.

Il ricorrente avrebbe, dunque, presentato istanza al Ministero della salute per ottenere l'indennizzo di cui alla legge n. 244 del 2007, a far data appunto dal 1° gennaio 2008. Tale istanza sarebbe stata respinta per mancanza dei requisiti richiesti.

Riferisce, ancora, il giudice *a quo* che, nell'ambito del giudizio innanzi a sé pendente, l'espletata consulenza tecnica di ufficio avrebbe accertato la presenza di un «quadro anatomico di emimelia, in particolare di agenesia della mano sx», non dipendente da patologie o traumi all'arto superiore sinistro sopravvenuti alla nascita, e che sarebbero stati esclusi fattori genetici cui ricollegare la malformazione. Sarebbe stato accertato, dunque, un «quadro menomativo compatibile con una sindrome da talidomide», farmaco sintetizzato in Germania nel 1954, con effetti teratogeni la cui gravità «assunse negli anni 1957-1961 una portata macroscopica», tale da indurne il ritiro dal commercio tra il 1961 ed il 1962.

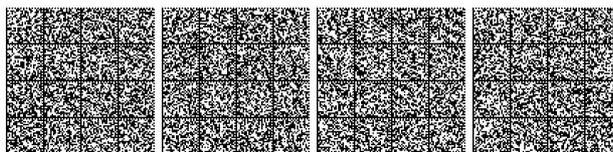
Ciò posto, il giudice rimettente evidenzia che l'art. 21-ter, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, come convertito, sopravvenuto in corso di causa, ha riconosciuto la spettanza dell'indennizzo di cui all'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007 anche ai soggetti «nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966», sicché il ricorrente nel giudizio *a quo*, in quanto nato il 2 ottobre 1958, avrebbe senza dubbio diritto all'indennizzo suddetto.

Tuttavia, per effetto della previsione del medesimo art. 21-ter, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, per i soli soggetti nati negli anni 1958 e 1966, la decorrenza dell'indennizzo viene fissata alla data di entrata in vigore della suddetta legge di conversione, «diversamente da quanto accade per i nati tra il 1959 ed il 1962 (*recte*: 1965)», a cui spetta, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.m. 2 ottobre 2009, n. 163, «dalla data di entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244», ossia dal 1° gennaio 2008, data a decorrere dalla quale, come detto, anche il ricorrente nel giudizio *a quo* avrebbe chiesto il riconoscimento della provvidenza economica di cui si tratta.

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* considera «dirimente» la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, la cui risoluzione condiziona la decisione sulla domanda del ricorrente, che chiede il riconoscimento dell'indennizzo dalla data di entrata in vigore della legge n. 244 del 2007.

A giudizio del rimettente, infatti, alla luce delle risultanze della consulenza tecnica d'ufficio non sarebbero revocabili in dubbio «tutti gli altri requisiti per l'accesso al beneficio, essendo controversa solo la questione relativa alla decorrenza del medesimo», sicché è solo la disposizione censurata - nella parte in cui, per i nati nel 1958 e nel 1966, riconosce l'indennizzo esclusivamente dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (ossia dal 21 agosto 2016) - a impedire l'accoglimento pieno della domanda.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente evidenzia la disparità di trattamento riservata ai nati negli anni 1958 e 1966, affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco, nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia, rispetto ai nati negli anni dal 1959 al 1965, affetti dalle medesime patologie: per questi ultimi, l'indennizzo spetta, in base al regolamento di esecuzione dell'art. 2,



comma 363, della legge n. 244 del 2007, dalla data di entrata in vigore di quest'ultima, ossia dal 1° gennaio 2008; per i primi, nel cui novero rientra il ricorrente nel giudizio *a quo*, la provvidenza economica spetta solo dal 21 agosto 2016, data di entrata in vigore della legge di conversione che ha aggiunto al d.l. n. 113 del 2016 la disposizione censurata.

Secondo il rimettente, che trae il proprio convincimento anche dall'esame dell'*iter* che ha portato all'adozione del d.l. n. 113 del 2016, il legislatore avrebbe preso atto «del fatto che farmaci contenenti il principio attivo del talidomide sono stati somministrati sia prima del 1959 che dopo il 1962» ed avrebbe quindi voluto «sanare quella situazione di disuguaglianza che si era creata tra le vittime degli effetti collaterali di tale farmaco assunto durante la gravidanza».

Così ricostruita la *ratio* dell'intervento legislativo, il giudice *a quo* non ravvisa «alcuna ragione che, da un punto di vista prettamente giuridico, giustifichi, in termini economici, la disparità di trattamento riservata ai nati nel 1958 o nel 1966», soprattutto perché la stessa disposizione censurata avrebbe sollevato anche i nati nel 1958 e nel 1966 dall'onere probatorio di accertare il nesso causale tra la patologia e l'assunzione del talidomide da parte della madre, «di fatto presunto».

A parere del giudice rimettente, pertanto, il legislatore avrebbe tutelato giuridicamente due situazioni identiche nei loro presupposti di fatto, creando però tra le stesse «un divario così ampio da risultare ingiustificato ed irrazionale» e, quindi, contrastante con l'art. 3 Cost.

Alla luce «dello specifico interesse in gioco, rappresentato dal diritto alla salute, diritto irriducibile e protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana», nonché del fatto che la lesione dello stesso sarebbe imputabile allo Stato, per aver consentito la commercializzazione di un farmaco altamente dannoso per l'embrione, il giudice rimettente ritiene impossibile ravvisare altri interessi costituzionalmente tutelati che possano giustificare, nell'ambito di un giudizio di bilanciamento, «una simile compressione di tutela nei confronti dei soggetti danneggiati dal talidomide nati nel 1958 o nel 1966 rispetto a quelli nati tra il 1959 ed il 1962 (*recte*: 1965)», considerato che il diritto alla salute sarebbe stato, per tutti, ugualmente leso in maniera irreparabile.

Neppure potrebbe essere invocato, a giudizio del rimettente, «il canone della compatibilità finanziaria, atteso l'esiguo numero dei soggetti potenzialmente coinvolti dalla norma», quantificato, nel corso dei lavori parlamentari, «nell'ordine di alcune decine».

Tanto premesso, il Tribunale di Bergamo solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*ter*, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, convertito, con modificazioni, in legge n. 160 del 2016, «nella parte in cui, per i nati nel 1958 e nel 1966, riconosce l'indennizzo solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto» (21 agosto 2016), posto che la norma introduce «una ingiustificata ed irragionevole discriminazione tra i soggetti affetti dalla sindrome da talidomide nati negli anni 1958 e 1966 e quelli nati tra il 1959 e 1962 (*recte*: 1965), in violazione dell'art. 3 Cost.».

2.- Si è costituita la parte privata C.G. B., che ha ripercorso la vicenda amministrativa e poi giudiziaria che ha condotto alla proposizione della questione di legittimità costituzionale.

2.1.- Quanto alla rilevanza, la parte privata ha ricordato che l'unico «tema controverso» nel giudizio *a quo* è quello della decorrenza del diritto all'indennizzo, richiesto a partire dalla data di entrata in vigore della legge n. 244 del 2007 e al ricorrente riconosciuto, invece, dal d.l. n. 113 del 2016, convertito, con modificazioni, in legge n. 160 del 2016, esclusivamente dalla data di entrata in vigore di quest'ultima, proprio (e solo) per l'espressa previsione in tal senso contenuta nella disposizione censurata.

2.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza, la parte privata ha ripreso gli argomenti illustrati dal giudice *a quo*, concludendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 21-*ter* del d.l. n. 113 del 2016, come convertito, che introdurrebbe «una discriminazione ingiustificata, basata sull'anno di nascita».

3.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

3.1.- L'Avvocatura generale ha ricostruito la *ratio* dell'iniziale delimitazione della platea dei beneficiari dell'indennizzo introdotto dalla legge n. 244 del 2007, ristretta ai nati dal 1959 al 1965 ad opera del d.l. n. 207 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 14 del 2009, individuandola nella circostanza che il medicinale talidomide era stato venduto in Italia, con validità prevista per tre anni, esclusivamente dal 1958 (essendo stato registrato come farmaco anti nausea ed ipnotico, da prescrivere, in particolare, alle donne in gravidanza, con decreto del 2 aprile 1958, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 10 giugno 1959, n. 136) al 1962.

Successivamente, il legislatore, con la norma censurata, avrebbe riconosciuto l'indennizzo anche ai nati nel 1958 e nel 1966, in forza di «approfondimenti di carattere tecnico» in base ai quali si sarebbe ritenuto, per i primi, di non poter escludere la possibilità di assunzione del farmaco da parte delle donne in gravidanza, potendo esso essere reperito - pur non essendo ancora in commercio in Italia - «nel mercato parallelo»; per i secondi di non poter «escludere, a priori, l'assunzione del medicinale, sebbene ritirato dal mercato, in quei limitati casi in cui lo stesso fosse rimasto ancora nella disponibilità personale delle gestanti».



Ciò posto, a parere dell'Avvocatura, la ragione della diversa decorrenza temporale del beneficio sarebbe da ricercarsi nel fatto che solo nel periodo di effettiva commercializzazione del farmaco - nonché in quello in cui, pur non essendo più in commercio, aveva ancora validità - sarebbe possibile riconoscere una imputabilità allo Stato della lesione del diritto alla salute.

La norma censurata, invece, avrebbe operato l'illustrata estensione «per fini di carattere solidaristico», in assenza di responsabilità dello Stato in ordine all'assunzione del farmaco.

L'indennizzo in parola, del resto, al pari di quello previsto dall'art. 1, comma 3, della legge del 25 febbraio 1992, n. 201 (*recte*: 210), recante «Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati», in favore dei soggetti infettati da epatite a seguito di trasfusione, sarebbe riconducibile - come avrebbe chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 293 del 2011 - a misure di sostegno assistenziale disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità, in presenza dei presupposti di cui agli artt. 2 e 38 Cost., in favore di soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie o, comunque, promosse nell'interesse della salute collettiva.

Secondo l'Avvocatura generale, infine, l'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, con riconoscimento del beneficio dal 1° gennaio 2008 anche per i nati nel 1958 e nel 1966, determinerebbe «effetti finanziari negativi di rilevante entità, suscettibili di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica», non essendo possibile quantificare a priori la platea di soggetti potenzialmente interessati.

3.2.- In prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria illustrativa, con la quale ha sviluppato i medesimi argomenti già esibiti nell'atto d'intervento in giudizio.

In particolare, l'Avvocatura generale ha sottolineato che la diversa data di decorrenza del beneficio troverebbe giustificazione nella differente connotazione delle situazioni considerate: il beneficio riconosciuto ai soggetti nati nel 1958 e nel 1966, in quanto caratterizzato da una funzione solidaristica, non potrebbe essere ricondotto «nell'alveo concettuale» di quello già riconosciuto ai nati dagli anni dal 1959 al 1965.

Ha richiamato, a tale proposito, ampi stralci della sentenza n. 293 del 2011, in cui la Corte costituzionale avrebbe accertato che «la *ratio* del beneficio concesso ai nati negli anni dal 1959 al 1965» sarebbe da ravvisare nell'immissione in commercio del detto farmaco - avvenuta dalla data di registrazione (2 aprile 1958) a quella di ritiro dal commercio (settembre 1962) - in assenza di adeguati controlli sanitari sui suoi effetti. Tale *ratio* non sarebbe ravvisabile a fondamento del beneficio concesso con la norma censurata, con la quale il legislatore avrebbe inteso, nell'esercizio della sua potestà discrezionale, riconoscere una misura di sostegno economico anche ai nati nel 1958 e nel 1966, «potendosi ipotizzare che il farmaco sia stato preso negli ultimi mesi di gravidanza (per quanto riguarda i nati nel 1958) o nei primi mesi di gravidanza (per quanto riguarda i nati nel 1966)».

Di qui la ragione, non manifestamente arbitraria, delle differenti decorrenze delle provvidenze, individuate all'esito di un ragionevole bilanciamento tra i diversi interessi costituzionali sottesi all'intervento normativo.

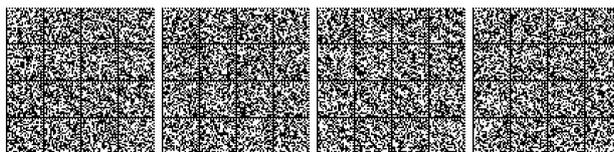
Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 21-*ter*, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160.

La disposizione è censurata nella parte in cui riconosce anche ai nati nel 1958 e nel 1966 - affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco e manifestatasi nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia - l'indennizzo di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre 2005, n. 229 (Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie), ma lo concede loro «solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (21 agosto 2016)».

Attribuendo anche ai soggetti nati negli anni 1958 e 1966 l'indennizzo in questione, ma riconoscendolo solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 113 del 2016, cioè a partire dal 21 agosto 2016, la disposizione determinerebbe, a loro danno, una irragionevole disparità di trattamento rispetto a quelli nati tra il 1959 e il 1965, cui il medesimo indennizzo era stato attribuito, per effetto di una serie di successive disposizioni, con decorrenza dall'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» - che l'indennizzo stesso aveva riconosciuto - ovvero dal 1° gennaio 2008.

2.- È utile premettere il contesto normativo di riferimento.



L'art. 2, comma 363, della appena citata legge n. 244 del 2007 riconosce «ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco», nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia, l'indennizzo di cui all'art. 1 della legge n. 229 del 2005. Con tale disposizione, il legislatore del 2007 estende ai soggetti affetti da sindrome da talidomide l'indennizzo previsto nel 2005 per i danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie.

Successivamente, il comma 1-*bis* dell'art. 31 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, limita il riconoscimento del beneficio in questione ai soli soggetti, affetti dalle patologie indicate, nati negli anni dal 1959 al 1965.

Inoltre, il comma 1-*ter* dello stesso art. 31 del d.l. n. 207 del 2008 rimette a un decreto ministeriale la determinazione delle modalità, anche temporali, di erogazione dell'indennizzo.

In attuazione di tale precetto, l'art. 1, comma 3, del decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 2 ottobre 2009, n. 163 (Regolamento di esecuzione dell'articolo 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che riconosce un indennizzo ai soggetti affetti da sindrome da Talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco) prevede, infine, la decorrenza dell'indennizzo «dalla data di entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244» ovvero dal 1° gennaio 2008.

3.- Il ricorrente nel giudizio *a quo* è affetto da malformazione congenita dell'arto superiore sinistro, cagionata dall'assunzione da parte della madre, durante la gravidanza, del farmaco talidomide, il cui effetto teratogeno è ormai scientificamente accertato.

Il giudizio principale origina dal rigetto in sede amministrativa della sua istanza, volta alla corresponsione dell'indennizzo a far data dal 1° gennaio 2008, per essere nato nell'anno 1958 e, dunque, al di fuori dell'intervallo temporale allora previsto dalla legge (anni dal 1959 al 1965).

La disposizione censurata sopravviene durante il giudizio *a quo*. Essa, pur riconoscendo la spettanza dell'indennizzo anche ai soggetti «nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966», ne prevede la decorrenza solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 113 del 2016, e cioè dal 21 agosto di quel medesimo anno.

Di qui la questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, essendo state disciplinate in modo differente, in punto di decorrenza del beneficio, due situazioni, a parere del giudice *a quo*, del tutto identiche.

4.- Questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 293 del 2011) che la menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari, oltre al risarcimento del danno in base alla previsione dell'art. 2043 del codice civile, può determinare il diritto a un equo indennizzo, in forza degli artt. 32 e 2 Cost., qualora il danno, non derivante da fatto illecito, sia conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale (come ad esempio la sottoposizione a una vaccinazione obbligatoria), o di un trattamento, pur non obbligatorio, ma promosso dalle autorità sanitarie in vista della sua diffusione capillare nella società anche nell'interesse pubblico (laddove, ad esempio, la menomazione consegua alla sottoposizione a una vaccinazione raccomandata: da ultimo, sentenza n. 268 del 2017).

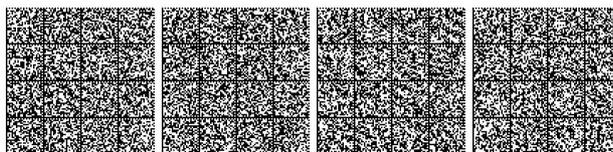
In ulteriori e differenti ipotesi, la menomazione della salute - non provocata da responsabilità delle autorità sanitarie, né conseguente all'adempimento di obblighi legali o alla spontanea adesione a raccomandazioni di quelle stesse autorità - può comportare il diritto, qualora ne sussistano i presupposti a norma degli artt. 2 e 38, secondo comma, Cost., a misure di natura assistenziale, disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità (sentenze n. 342 del 2006, n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996).

Viene in rilievo, in quest'ultima ipotesi, una misura di sostegno economico fondata sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini, alla stregua dei citati artt. 2 e 38 Cost., a fronte di eventi che hanno generato una situazione di bisogno.

Proprio al novero di tali misure è da ascrivere l'indennizzo riconosciuto dall'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007 ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia, determinata dall'assunzione dell'omonimo farmaco.

A fronte di consimili situazioni di bisogno, questa Corte ha anche affermato che la determinazione del contenuto e delle modalità di realizzazione degli interventi assistenziali avviene secondo criteri rimessi alla discrezionalità del legislatore, in base ad una ragionevole ponderazione con altri interessi e beni di pari rilievo costituzionale (sentenze n. 342 del 2006 e n. 118 del 1996).

Questa stessa Corte ha tuttavia sottolineato che, in tali casi, le scelte discrezionali che il legislatore può compiere - nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento della qualità, della misura, della gradualità e dei modi di erogazione delle provvidenze da adottare - non devono essere affette da palese arbitrarità o irrazionalità, e in particolare non devono comportare una lesione, oltre che del nucleo minimo della garanzia, anche della parità di trattamento tra i destinatari (sentenze n. 293 del 2011, n. 342 del 2006 e n. 226 del 2000).



Proprio di tale necessaria parità di trattamento, alla luce della questione di legittimità costituzionale sollevata, deve essere dunque verificato il rispetto da parte della disposizione censurata.

Il relativo esame presuppone una valutazione circa l'effettiva omogeneità delle due situazioni poste a raffronto: quella dei soggetti affetti da sindrome da talidomide nati tra il 1959 e il 1965, destinatari dell'indennizzo disposto dalla legge n. 244 del 2007 e dal d.l. n. 207 del 2008, come convertito, e quella dei soggetti colpiti dalla medesima sindrome, nati nel 1958 e nel 1966, cui l'indennizzo è stato riconosciuto, con diversa decorrenza rispetto ai primi, dal censurato art. 21-ter, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, come convertito.

5.- Alla luce di queste premesse, la questione è fondata.

5.1.- È in primo luogo da chiarire, e ciò già di per sé risulterebbe risolutivo, che non si è in presenza di due distinte provvidenze, ma dello stesso indennizzo. Come si desume dalla lettera della disposizione censurata, è proprio «[l]'indennizzo di cui all'articolo 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, riconosciuto [...] ai soggetti affetti da sindrome da talidomide nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia nati negli anni dal 1959 al 1965» ad essere attribuito «anche» ai nati nel 1958 e nel 1966. Ciò è indicativo della necessità che i due gruppi di destinatari del medesimo indennizzo, sia pur identificati in diversi atti normativi, siano trattati in modo eguale, anche quanto alla decorrenza del beneficio.

5.2.- In secondo luogo, è da sottolineare che i due gruppi di soggetti ammessi all'identico beneficio non si trovano in una condizione diversa al cospetto delle vicende relative alla commercializzazione in Italia del farmaco talidomide e del relativo ruolo delle autorità sanitarie, come invece sostiene l'Avvocatura generale dello Stato per dimostrare la non fondatezza della questione.

L'Avvocatura generale afferma, infatti, che un diverso trattamento in punto di decorrenza, tra i due gruppi, troverebbe giustificazione nella diversa «imputabilità» allo Stato, nei due casi, delle conseguenze dannose derivanti dall'assunzione del farmaco in questione.

Sostiene, in particolare, l'Avvocatura generale che solo nel periodo di effettiva commercializzazione del farmaco (dal 1959 al 1962) - nonché per il triennio in cui, pur non essendo più in commercio, esso aveva ancora validità - sarebbe possibile riconoscere una «responsabilità» dello Stato per la lesione del diritto alla salute. Sicché, per i soggetti nati tra il 1959 e il 1965, e solo per essi, il fondamento dell'indennizzo sarebbe da ravvisare nell'immissione in commercio del farmaco senza previ e adeguati controlli sanitari sui suoi effetti.

Invece, per i soggetti nati nel 1958 e nel 1966, la *ratio* del beneficio sarebbe di mero «carattere solidaristico», pur in assenza di qualsiasi «responsabilità» dello Stato, poiché il farmaco sarebbe stato immesso in commercio dopo il 1958 e ritirato nel settembre del 1962.

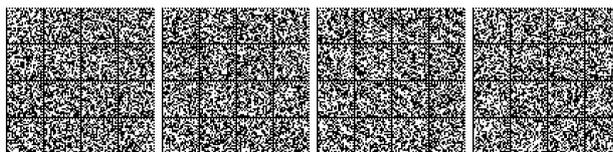
A prescindere dal fatto che tale logica, come si dirà, non è corretta, del tutto analoga sarebbe comunque, nei due casi, quella che l'Avvocatura generale definisce la «imputabilità allo Stato» delle conseguenze dannose del talidomide: infatti, al pari che per i nati dal 1959 al 1965, anche per i nati nel 1966 l'assunzione del farmaco può essere direttamente correlata alla sua commercializzazione, consentita in Italia negli anni immediatamente precedenti, assunzione tale, considerato il periodo di validità del farmaco stesso, da protrarre i suoi effetti fino a quell'anno; mentre, per i nati nell'anno 1958, l'assunzione può dipendere dall'eventuale ingresso del farmaco in territorio italiano dai mercati stranieri, in virtù della sua registrazione operata in data 2 aprile 1958, ai sensi dell'art. 162 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie).

In verità, nel caso del talidomide, il riconoscimento dell'indennizzo prescinde da qualsiasi «imputabilità» alle autorità sanitarie della menomazione della salute.

L'indennizzo in esame, infatti, è stato originariamente previsto dalla legge n. 244 del 2007 con decorrenza non dal momento dell'evento dannoso, ma da una data ampiamente successiva, discrezionalmente individuata dal legislatore. E il giudice *a quo* chiede soltanto che la sua estensione al secondo gruppo di soggetti, basata su approfondimenti di carattere tecnico e temporale, logici e ragionevoli, ottenga la medesima decorrenza.

In definitiva, entrambe le misure - la seconda mera estensione della prima - presentano natura assistenziale, basandosi sulla solidarietà collettiva, alla stregua degli artt. 2 e 38 Cost., garantita ai cittadini in una situazione di bisogno che il legislatore, nella sua discrezionalità, ha ritenuto meritevole di particolare tutela.

5.3.- Invero, la ragione della delimitazione temporale della decorrenza del beneficio prevista dalla disposizione censurata è esclusivamente di ordine finanziario. Emerge infatti dall'esame dell'*iter* parlamentare di approvazione del disegno di legge di conversione del d.l. n. 113 del 2016 che la disposizione censurata è stata introdotta avvalendosi delle risultanze dei lavori parlamentari relativi a un disegno di legge di analogo contenuto pendente al Senato della Repubblica, recante «Nuove disposizioni in materia di indennizzo a favore delle persone affette da sindrome da talidomide» (A.S. 2016), trasmesso al Senato dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati (A.C. 263).



Ebbene, in occasione dei lavori relativi a tale disegno di legge, in entrambi i rami del Parlamento, sia la V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati (seduta del 21 aprile 2015 nel corso dell'esame del disegno di legge A.C. 263), sia la V Commissione permanente (Bilancio) del Senato della Repubblica (seduta del 31 marzo 2016 nel corso dell'esame del disegno di legge A.S. 2016), hanno espresso parere non ostativo alla estensione dell'indennizzo ai nati negli anni 1958 e 1966, a condizione che la misura non ponesse in capo ai beneficiari il diritto alla corresponsione degli arretrati e dei relativi interessi.

Il diritto a misure come quella in esame, a norma degli artt. 2 e 38 Cost., non è indipendente dal necessario intervento del legislatore, al quale spetta apprezzare qualità, misura e modalità di erogazione delle provvidenze, nonché la loro gradualità, in relazione a tutti gli elementi di natura costituzionale in gioco, compresi quelli finanziari (sentenze n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996), componendo nell'equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato (sentenza n. 27 del 1998).

Considerando il necessario bilanciamento tra esigenza di tutela del diritto al sostegno assistenziale, da una parte, e garanzia del mantenimento dell'equilibrio nella gestione delle risorse finanziarie disponibili, dall'altra, non è in discussione il punto di equilibrio individuato dal legislatore con la disposizione di cui all'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007, come attuato dall'art. 1, comma 3, del regolamento di cui al d.m. 2 ottobre 2009, n. 163, che fa decorrere il riconoscimento del beneficio, per i soggetti nati tra il 1959 ed il 1965, dalla data di entrata in vigore della legge n. 244 del 2007.

È invece censurata la scelta operata dal legislatore del 2016, il quale decide di estendere l'indennizzo ai soggetti nati nel 1958 e nel 1966, riconoscendo ad essi i medesimi presupposti di tutela, ma impone loro, al tempo stesso, una decorrenza del beneficio diversa e ben più penalizzante.

Ciò determina una differenza di trattamento priva di giustificazione, e perciò lesiva dell'art. 3 Cost.

L'art. 21-ter, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, come convertito, è perciò costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui l'indennizzo ivi indicato è riconosciuto ai soggetti nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966, dalla «data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», anziché dalla «medesima data prevista per i soggetti nati negli anni dal 1959 al 1965».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, nella parte in cui l'indennizzo ivi indicato è riconosciuto ai soggetti nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966, dalla «data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», anziché dalla «medesima data prevista per i soggetti nati negli anni dal 1959 al 1965».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

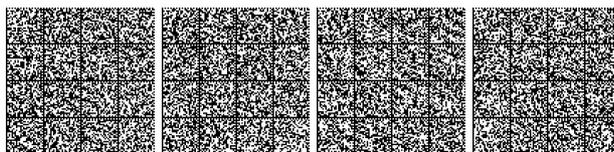
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 56

Sentenza 20 febbraio - 20 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Rifinanziamento e criteri di utilizzo del Fondo per finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese in determinati settori di spesa - Istituzione del Fondo per la progettazione degli enti locali - Definizione con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dei criteri e modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti, nonché modalità di recupero delle risorse in caso di mancato rispetto dei termini.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 1072 e 1080.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1072, 1079 e 1080, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 27 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), fra le quali l'art. 1, commi 1072, 1079 e 1080, oggetto del settimo e ottavo motivo di ricorso.

Il comma 1072 rfinanzia il cosiddetto fondo investimenti, istituito dall'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019). In particolare, il comma 1072, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, stabiliva quanto segue: «Il fondo



da ripartire di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è rifinanziato per 800 milioni di euro per l'anno 2018, per 1.615 milioni di euro per l'anno 2019, per 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, per 2.480 milioni di euro per l'anno 2024 e per 2.500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033. Le predette risorse sono ripartite nei settori di spesa relativi a: *a)* trasporti e viabilità; *b)* mobilità sostenibile e sicurezza stradale; *c)* infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione; *d)* ricerca; *e)* difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche; *f)* edilizia pubblica, compresa quella scolastica e sanitaria; *g)* attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni; *h)* digitalizzazione delle amministrazioni statali; *i)* prevenzione del rischio sismico; *l)* investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie; *m)* potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso; *n)* eliminazione delle barriere architettoniche. Restano fermi i criteri di utilizzo del fondo di cui al secondo, terzo e quarto periodo del citato comma 140. I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto del fondo di cui al primo periodo sono da adottare, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

La norma impugnata, dunque, rinviava al citato art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016 per quel che riguarda i criteri di utilizzo del fondo. Al momento del ricorso, il comma 140, dopo il primo periodo, stabiliva quanto segue: «L'utilizzo del fondo di cui al primo periodo è disposto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato. Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali esprimono il proprio parere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione; decorso tale termine, i decreti possono essere adottati anche in mancanza del predetto parere. Con i medesimi decreti sono individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi, indicando, ove necessario, le modalità di utilizzo dei contributi [...]».

Secondo la Regione Veneto, «il Fondo è destinato a finanziare programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato, ma che intervengono anche in settori che investono direttamente le competenze concorrenti delle Regioni, senza però che sia previsto alcun coinvolgimento delle Regioni nell'adozione dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri relativi all'utilizzo del suddetto fondo [...]». In particolare, gli interventi finanziabili interferirebbero, salvo quelli di cui alle lettere *h)* ed *m)*, «su materie sicuramente di competenza concorrente come la "ricerca scientifica e tecnologica", "grandi reti di trasporto e di navigazione", "governo del territorio", "protezione civile", "edilizia scolastica", se non addirittura di competenza residuale regionale come il trasporto pubblico locale».

La ricorrente indica specificamente gli oggetti del fondo afferenti a materie regionali, osservando che in tali ambiti «è quindi ravvisabile perlomeno un intreccio e una concorrenza di competenze statali e regionali»; sarebbe dunque «evidente [...] che l'intervento normativo statale struttura, abilitando le amministrazioni centrali a presentare i relativi progetti, un'avocazione in sussidiarietà di attribuzioni spettanti alle Regioni, in quanto connesse a materie rimesse alla competenza concorrente e addirittura residuale delle Regioni».

La Regione ritiene che la norma impugnata «disattend[a] completamente i presupposti che soli, secondo la consolidata giurisprudenza [...] costituzionale, rendono legittima la suddetta chiamata in sussidiarietà» (si cita la sentenza n. 92 del 2011): infatti, «dal momento che in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono individuati gli interventi da finanziare, i relativi importi e, se necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni», si determinerebbe «la violazione degli articoli 117, III e IV comma e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.».

Inoltre, la mancata previsione di un'intesa implicherebbe la violazione dell'art. 119 Cost., «dal momento che le disposizioni impugnate strutturano [in materie regionali] forme di finanziamento non riconducibili ad alcuna delle modalità costituzionalmente consentite dal suddetto art. 119 Cost.». Nel caso di specie, si tratterebbe di «risorse "aggiuntive" rispetto "alla ordinaria capacità finanziaria regionale", peraltro che vengono investite su progetti delle amministrazioni statali ma inerenti a ambiti di competenza regionale».

La ricorrente conclude osservando che la mancata previsione di un'intesa con le regioni potrebbe ingenerare «la prassi di assegnazioni di risorse, non solo *i)* sganciate dalla puntuale rilevazione delle esigenze dei territori in cui le infrastrutture vengono realizzate [...] ma anche *ii)* in difetto della necessaria trasparenza che deve accompagnare le scelte statali di investimento in tali ambiti: una determinata realtà territoriale può infatti risultare favorita e un'altra penalizzata in forza di una discrezionalità politica destinata a rimanere oscura per l'insieme delle Regioni».

2.- La Regione Veneto ha impugnato anche i commi 1079 e 1080 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017.

Il comma 1079, al primo periodo, dispone quanto segue: «Nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito il Fondo per la progettazione degli enti locali, destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, con una dotazione di 30.000.000 di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2030».



Il comma 1080 stabilisce quanto segue: «I criteri e le modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti, nonché le modalità di recupero delle risorse in caso di mancato rispetto dei termini indicati ai commi 1082 e 1083, sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. I progetti ammessi a cofinanziamento devono essere previsti nella programmazione delle amministrazioni proponenti. Possono essere finanziati anche i costi connessi alla redazione dei bandi di gara, alla definizione degli schemi di contratto e alla valutazione della sostenibilità finanziaria dei progetti».

Secondo la Regione Veneto, tali norme, «nella misura in cui non prevedono, nell'emanazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, alcun coinvolgimento delle Regioni, si pongono in violazione degli artt. 117, III comma, 118, 119 nonché degli art. 5 e 120 Cost. sul principio di leale collaborazione», poiché il settore oggetto di finanziamento («messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche») atterrebbe ad ambiti di competenza statale e regionale (fra i quali il governo del territorio, la protezione civile e la tutela della salute).

La norma censurata concretizzerebbe «un intervento speciale di finanziamento statale agli enti locali» non riconducibile agli «interventi speciali» di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. in quanto «non assume carattere straordinario, ma *i*) ha una valenza temporale di ben tredici anni e *ii*) è diretto alla generalità dei Comuni». Dunque, la norma impugnata istituirebbe un «fondo statale a destinazione vincolata in un ambito materiale dove si realizza una concorrenza di competenze», senza prevedere «alcuna forma di concertazione con le Regioni ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti diretto a determinare i criteri di accesso al fondo stesso». Secondo la Regione, solo la previsione di un'intesa in sede di Conferenza unificata potrebbe rendere legittimo un fondo a destinazione vincolata.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 9 aprile 2018. In esso la difesa erariale non argomenta in relazione al comma 1072 ma solo con riferimento ai commi 1079 e 1080.

L'Avvocatura osserva che le norme impuginate prevedono «un intervento finanziario, realizzato mediante l'istituzione di un fondo separato a gestione ministeriale, rivolto ad edifici e strutture pubbliche locali», ed incidono «nella materia "sicurezza di edifici e strutture pubbliche" (si sottolinea, degli enti locali)».

Secondo la difesa statale, il motivo di ricorso presenterebbe profili di inammissibilità. Essa ricorda che le regioni possono far valere solo la violazione del riparto costituzionale di competenze, oppure di parametri diversi qualora il vizio "ridondi" in una lesione delle attribuzioni regionali. La censura riferita all'art. 118 Cost. non sarebbe adeguatamente sviluppata nel testo del ricorso. Tale motivo sarebbe inammissibile per la «carezza di motivazione circa le ricadute sulle [...] attribuzioni costituzionalmente garantite» alla ricorrente.

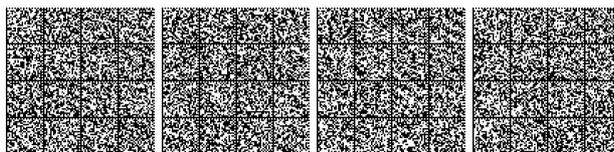
Nel merito, secondo l'Avvocatura le censure sarebbero infondate. Poiché i commi 1079 e 1080 riguardano la materia «sicurezza di edifici e strutture pubbliche» degli enti locali, essi non rientrerebbero in materie di competenza concorrente ma nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*) («ordine pubblico e sicurezza»). A sostegno di tale assunto, la difesa erariale richiama la sentenza n. 21 del 2010, riguardante la sicurezza delle costruzioni, nella quale la Corte costituzionale avrebbe per la prima volta affermato che la materia della sicurezza «non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone». Sarebbero dunque infondate le questioni relative all'art. 117, terzo comma, e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione.

L'Avvocatura richiama poi la giurisprudenza costituzionale sugli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., destinati a determinati enti territoriali. Il carattere aggiuntivo del finanziamento previsto dalla norma censurata si ricaverebbe dal termine «cofinanziamento» utilizzato nei commi 1079 e 1080. Inoltre, non si tratterebbe di un intervento rivolto a tutti gli enti locali: in base al comma 1080, i criteri e le modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sarebbero «tali da assicurare le finalità perequative come indicato dalla Corte». Inoltre, «il carattere di straordinarietà del cofinanziamento» emergerebbe «dalla procedura disegnata dal legislatore nei commi 1081, 1082 e 1083 dell'articolo 1 della legge n. 205/2017».

Infine, l'Avvocatura fa presente che lo schema di decreto previsto dal comma 1080 è stato comunque sottoposto alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che avrebbe sancito l'intesa l'8 marzo 2018.

4.- Il 29 gennaio 2019 la Regione Veneto ha depositato una memoria integrativa.

In relazione al comma 1072, la ricorrente segnala che la norma da esso richiamata (art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016) è stata modificata dall'art. 13, comma 01, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108. Tale disposizione ha aggiunto, alla fine dell'art. 1, comma 140, i seguenti periodi: ««Fermo restando che i decreti di cui al periodo precedente, nella parte in cui individuano interventi rientranti nelle materie di competenza regionale o delle province autonome, e limitatamente agli stessi, sono adottati previa intesa con gli enti territoriali interessati, ovvero in



sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per gli interventi rientranti nelle suddette materie individuati con i decreti adottati anteriormente alla data del 18 aprile 2018 l'intesa può essere raggiunta anche successivamente all'adozione degli stessi decreti. Restano in ogni caso fermi i procedimenti di spesa in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto nei termini indicati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 13 aprile 2018».

Tale modifica, riferisce la Regione, ha fatto seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 2018, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo «l'impugnato comma 140, che disciplina finanziamenti gestiti unilateralmente dallo Stato, [...] nella parte in cui non richiede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione».

Secondo la ricorrente, poiché l'impugnato comma 1072 richiama «i criteri di utilizzo del fondo di cui al citato comma 140» della legge n. 232 del 2016, il primo sarebbe «una mera norma economico-finanziaria diretta a finanziare il fondo in parola, la cui ripartizione resta affidata all'introdotta meccanismo partecipativo, ove siano coinvolti interessi territoriali». Alla Regione sembra dunque possibile che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere. Essa, peraltro, precisa di non essere «in grado di fornire informazioni in merito al raggiungimento postumo dell'intesa a sanatoria».

In relazione ai commi 1079 e 1080, la Regione ribadisce che essi prevedono un intervento finanziario che coinvolge materie regionali e osserva che la tesi dell'Avvocatura (secondo la quale le norme rientrerebbero nella materia della sicurezza, di competenza esclusiva statale) sarebbe «un'evidente forzatura esegetica» in quanto «il concetto di messa in sicurezza, pur avendo risvolti afferenti alla pubblica incolumità, nondimeno incide su aspetti di stabilità sismica, di decoro urbano, di strutturazione edilizia degli edifici et similia, il che non consente di escludere dal suo ambito di riferimento la materia governo del territorio e protezione civile».

La ricorrente ribadisce poi che il fondo in questione è rivolto indistintamente a tutti gli enti locali, invocando a sostegno di tale affermazione il decreto attuativo delle norme impugnate.

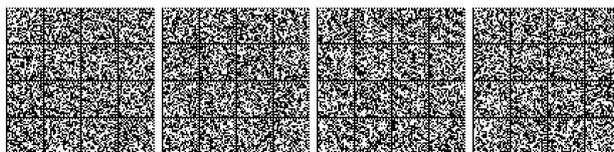
5.- Successivamente al ricorso, il comma 1072 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 è stato modificato dall'art. 13, comma 1, del citato d.l. n. 91 del 2018 nel seguente modo: «All'articolo 1, comma 1072, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al penultimo periodo, le parole: «secondo, terzo e quarto periodo del» sono soppresse; b) all'ultimo periodo, le parole da: «sono da adottare» fino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: «sono adottati entro il 31 ottobre 2018»».

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto censura diverse disposizioni della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), fra le quali i commi 1072, 1079 e 1080 dell'art. 1.

2.- Resta riservata a separate decisioni la definizione delle altre questioni sollevate dalla Regione Veneto con il ricorso di cui in epigrafe.

3.- Il comma 1072 rfinanzia il cosiddetto fondo investimenti, istituito dall'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019). In particolare, il comma 1072, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, stabiliva quanto segue: «Il fondo da ripartire di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è rfinanziato per 800 milioni di euro per l'anno 2018, per 1.615 milioni di euro per l'anno 2019, per 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, per 2.480 milioni di euro per l'anno 2024 e per 2.500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033. Le predette risorse sono ripartite nei settori di spesa relativi a: a) trasporti e viabilità; b) mobilità sostenibile e sicurezza stradale; c) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione; d) ricerca; e) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche; f) edilizia pubblica, compresa quella scolastica e sanitaria; g) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni; h) digitalizzazione delle amministrazioni statali; i) prevenzione del rischio sismico; l) investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie; m) potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso; n) eliminazione delle barriere architettoniche. Restano fermi i criteri di utilizzo del fondo di cui al secondo, terzo e quarto periodo del citato comma 140. I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto del fondo di cui al primo periodo sono da adottare, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».



La disposizione impugnata rinviava, dunque, al citato art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016 per quel che riguarda i criteri di utilizzo del fondo. Al momento del ricorso, il comma 140, dopo il primo periodo, stabiliva quanto segue: «L'utilizzo del fondo di cui al primo periodo è disposto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato. Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali esprimono il proprio parere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione; decorso tale termine, i decreti possono essere adottati anche in mancanza del predetto parere. Con i medesimi decreti sono individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi, indicando, ove necessario, le modalità di utilizzo dei contributi [...]».

La ricorrente ritiene che il comma 1072 violi il principio di leale collaborazione e gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, in quanto contemplerebbe una "chiamata in sussidiarietà" in materie di competenza regionale, senza prevedere alcun coinvolgimento delle regioni nell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri relativi all'utilizzo del fondo in questione.

3.1.- In relazione all'impugnazione del comma 1072 in esame, va dichiarata la cessazione della materia del contendere, a seguito delle novità normative intervenute dopo la proposizione del ricorso, come del resto prospettato dalla stessa ricorrente nella memoria depositata in vista dell'udienza.

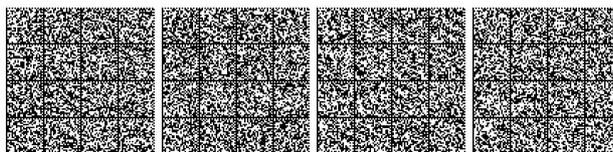
Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impuginate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (sentenza n. 238 del 2018; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018). Nel caso di specie, sussistono entrambe queste condizioni.

Come visto, il vizio di legittimità costituzionale del comma 1072 consisterebbe nel rinviare all'art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016, per quel che riguarda i criteri di utilizzo del fondo investimenti, dal momento che il comma 140, nel testo vigente al momento del ricorso, non contemplava alcun coinvolgimento delle regioni nei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri concernenti l'utilizzo del fondo.

Il comma 140, dopo essere stato impugnato dalla Regione Veneto, è stato dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 74 del 2018 (successiva alla proposizione del ricorso qui in esame), «nella parte in cui non prevede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale». Dunque, il comma 140, pochi mesi dopo l'entrata in vigore della norma impugnata (che ad esso fa rinvio), è stato modificato dalla suddetta pronuncia di questa Corte in senso soddisfacente, con l'inserimento della previsione dell'intesa con gli enti territoriali. In seguito il legislatore (con l'art. 13, comma 01, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108) ha stabilito che dopo l'ultimo periodo dello stesso comma 140 sono aggiunti i seguenti: «Fermo restando che i decreti di cui al periodo precedente, nella parte in cui individuano interventi rientranti nelle materie di competenza regionale o delle province autonome, e limitatamente agli stessi, sono adottati previa intesa con gli enti territoriali interessati, ovvero in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per gli interventi rientranti nelle suddette materie individuati con i decreti adottati anteriormente alla data del 18 aprile 2018 l'intesa può essere raggiunta anche successivamente all'adozione degli stessi decreti. Restano in ogni caso fermi i procedimenti di spesa in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto nei termini indicati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 13 aprile 2018». Nel contempo, col comma 1 dell'art. 13 del d.l. n. 91 del 2018, come sostituito dalla legge di conversione n. 108 del 2018, è stato modificato il comma 1072 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, tra l'altro, per quanto rileva in questa sede, sopprimendo al penultimo periodo le parole «secondo, terzo e quarto periodo del»: in tal modo si è consentita l'applicabilità degli ulteriori periodi aggiunti al comma 140 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 ad opera dello stesso art. 13 del d.l. n. 91 del 2018, come convertito.

Il censurato comma 1072 non ha avuto attuazione, né prima della pubblicazione della sentenza n. 74 del 2018, né prima della modifica del comma 140, giacché è stato attuato solo con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 novembre 2018 (Ripartizione delle risorse del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all'articolo 1, comma 1072, della legge 27 dicembre 2017, n. 205), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, serie generale, del 2 febbraio 2019. Ne consegue che sussistono i presupposti della cessazione della materia del contendere con riferimento al motivo di ricorso che lo riguarda.

4.- La Regione Veneto censura anche i commi 1079 e 1080 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017.



Il comma 1079, al primo periodo, dispone che «[n]ello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito il Fondo per la progettazione degli enti locali, destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, con una dotazione di 30.000.000 di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2030». Il comma 1080 stabilisce a sua volta quanto segue: «I criteri e le modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti, nonché le modalità di recupero delle risorse in caso di mancato rispetto dei termini indicati ai commi 1082 e 1083, sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. I progetti ammessi a cofinanziamento devono essere previsti nella programmazione delle amministrazioni proponenti. Possono essere finanziati anche i costi connessi alla redazione dei bandi di gara, alla definizione degli schemi di contratto e alla valutazione della sostenibilità finanziaria dei progetti».

Secondo la Regione Veneto, le due disposizioni si porrebbero in contrasto con il principio di leale collaborazione e con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., perché istituirebbero un «fondo statale a destinazione vincolata in un ambito materiale dove si realizza una concorrenza di competenze», senza prevedere «alcuna forma di concertazione con le Regioni ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti diretto a determinare i criteri di accesso al fondo stesso». Secondo la ricorrente, solo la previsione di un'intesa in sede di Conferenza unificata potrebbe rendere legittimo un fondo a destinazione vincolata.

4.1.- In relazione ai commi 1079 e 1080, occorre in primo luogo definire l'esatto *thema decidendum*. La ricorrente non contesta infatti l'istituzione del fondo per la progettazione degli enti locali, contenuta dal comma 1079, ma solo il mancato coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione del decreto ministeriale attuativo previsto dal comma 1080. Il ricorso è dunque in realtà rivolto solo contro quest'ultima disposizione.

4.2.- L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale con riferimento al motivo avente a oggetto la violazione dell'art. 118 Cost. presenta profili di oscurità (l'Avvocatura richiama la giurisprudenza sulla «ridondanza», che non è tuttavia pertinente in una questione nella quale tutti i parametri invocati attengono alle competenze regionali; inoltre, viene fatto riferimento al «quinto paragrafo del ricorso», che riguarda altre norme impugnate) e risulta comunque non fondata. La Regione contesta il mancato coinvolgimento delle regioni nella gestione di un fondo settoriale, invocando congiuntamente le norme relative all'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale e il principio di leale collaborazione. Dalla motivazione complessiva della censura, comprendente la citazione di alcune decisioni della Corte, emergono in modo sufficientemente chiaro le ragioni per le quali l'istituzione e la previsione della gestione unilaterale di un fondo settoriale comprimerebbero tutte e tre le forme di autonomia regionale.

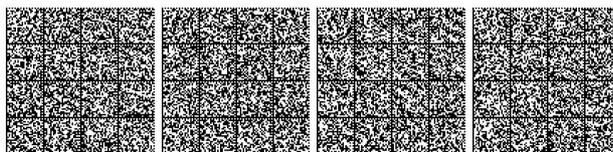
4.3.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale del comma 1080 è fondata.

La Regione contesta la disposizione in quanto non prevede alcun coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto ministeriale diretto a definire i criteri di utilizzo di un fondo statale a destinazione vincolata, istituito «in un ambito materiale dove si realizza una concorrenza di competenze» statali e regionali. La difesa statale replica che il fondo riguarda la materia «sicurezza di edifici e strutture pubbliche» degli enti locali, per cui la norma impugnata rientrerebbe nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*) («ordine pubblico e sicurezza»).

L'assunto dell'Avvocatura non è condivisibile. Il Fondo per la progettazione degli enti locali è «destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche» (comma 1079). Mentre nel sistema vigente prima della riforma costituzionale del 2001, i lavori pubblici rappresentavano una materia di competenza concorrente («lavori pubblici di interesse regionale»), nel quadro costituzionale attuale essi «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali (sentenza numero 303 del 2003)» (sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso sentenze n. 137 del 2018, n. 45 del 2010, n. 256 del 2007 e n. 303 del 2003).

Gli interventi relativi alle opere previste nei commi 1079 e 1080 riguardano la «messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche» e si traducono in lavori edilizi diretti ad adeguare gli edifici e le strutture pubbliche alle norme tecniche di sicurezza delle costruzioni e degli impianti in esse presenti. Combinando dunque il criterio oggettivo (natura delle opere) e quello teleologico (loro funzione), da utilizzare per la collocazione «materiale» delle norme, si deve ritenere che il fondo in questione vada ricondotto alle materie concorrenti del «governo del territorio» e della «protezione civile» e alla materia esclusiva statale della «sicurezza». È dunque corretto applicare, con riferimento alla sua disciplina, l'istituto della concorrenza di competenze, non potendo ritenersi prevalente l'attinenza alla materia della sicurezza, come affermato dalla difesa statale.

Se è vero infatti che la tesi della resistente trova un riferimento nella citata sentenza n. 21 del 2010 (come del resto nelle successive sentenze n. 77 del 2013 e n. 183 del 2012), secondo cui la competenza statale sulla «sicurezza» comprende la tutela dell'incolumità delle persone (anche a prescindere dalla funzione di prevenzione dei reati), si deve



riconoscere che la disciplina del comma 1080 interseca in modo rilevante, oltre alla materia esclusiva statale della sicurezza, anche le materie concorrenti del governo del territorio e della protezione civile. E d'altro canto in numerose occasioni questa Corte ha affermato che le norme tecniche sulle costruzioni, aventi il fine di tutelare l'incolumità pubblica (in particolare, quelle antisismiche), rientrano nella «protezione civile» e nel «governo del territorio» (sentenze n. 68 del 2018, n. 232 e n. 60 del 2017, n. 272 del 2016, n. 189 del 2015 e n. 101 del 2013).

In presenza dunque di concorrenza di competenze, è fondata la richiesta della ricorrente di un coinvolgimento regionale, tramite intesa, nell'adozione del decreto ministeriale previsto dal comma 1080 (*ex multis*, sentenze n. 185, n. 87 e n. 78 del 2018, n. 168 del 2008). In particolare, essendo il fondo destinato alla progettazione delle opere pubbliche degli enti locali, è corretto che, come prospetta la ricorrente, lo strumento idoneo a eliminare il vizio del comma 1080 consista nell'intesa in sede di Conferenza unificata.

Le vicende attuative della norma impugnata, del resto, hanno anticipato, in concreto, questa conclusione. Anche in mancanza, nel comma 1080, della previsione di un raccordo con gli enti territoriali, lo schema di decreto attuativo da esso previsto è stato sottoposto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, che ha sancito l'intesa l'8 marzo 2018. Il decreto è stato poi emanato (decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 13 marzo 2018, n. 99) ma non è mai stato pubblicato.

In seguito, è stato redatto un altro schema di decreto ministeriale, modificativo di quello mai entrato in vigore. Il nuovo schema è stato sottoposto alla Conferenza unificata, che ha sancito l'intesa nella seduta del 20 dicembre 2018.

In conclusione, l'art. 1, comma 1080, della legge n. 205 del 2017 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non richiede l'intesa con la Conferenza unificata in relazione al decreto ministeriale da esso previsto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe,

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1080, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui non richiede l'intesa con la Conferenza unificata in relazione al decreto ministeriale da esso previsto;*

2) *dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1072, della legge n. 205 del 2017, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 57

Sentenza 23 gennaio - 20 marzo 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - “Programma parallelo” della Regione Umbria per il perseguimento delle finalità previste nel Piano di azione coesione [PAC] per la revisione strategica dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 - Nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017 recante l’istanza all’immediato ripristino delle disponibilità economico finanziarie per il suddetto Programma in esecuzione della sentenza n. 13 del 2017 della Corte costituzionale.

- Silenzio dell’Agenzia per la coesione territoriale, del Ministero dell’economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea (IGRUE), e del Dipartimento per le politiche di coesione, sulla nota della Regione Umbria 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del silenzio dell’Agenzia per la coesione territoriale, del Ministero dell’economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea (IGRUE), e del Dipartimento per le politiche di coesione, sulla nota della Regione Umbria 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, promosso dalla Regione Umbria, con ricorso notificato il 28 aprile-3 maggio 2017, depositato in cancelleria il 5 maggio 2017, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell’anno 2017.

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

udito nell’udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l’avvocato Massimo Luciani per la Regione Umbria e l’avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 28 aprile-3 maggio 2017 e depositato il successivo 5 maggio, la Regione Umbria ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, per sentir dichiarare che non spettava «allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, all’Agenzia per la Coesione Territoriale, al Dipartimento per le politiche di coesione e al Ministero



dell'Economia e delle Finanze, serbare il silenzio e conseguentemente non accogliere l'istanza trasmessa dalla Regione Umbria con Nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, per l'esecuzione della sent. Corte cost. n. 13 del 2017», prospettando la «Violazione degli artt. 3, 5, 11, 97, 117 [primo e terzo comma], 118, 119 [primo, secondo, terzo e quinto comma] e 136 Cost., anche in riferimento agli artt. 175 e 176 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alla decisione della Commissione europea 28 agosto 2014, C(6163), all'accordo Stato - Regioni 3 novembre 2011, nonché agli artt. 6 e 13 della Convenzione EDU. Violazione del principio di leale collaborazione. Violazione del principio del legittimo affidamento, anche in relazione all'art. 4 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76».

La ricorrente chiede che vengano dichiarati «illegittimi le omissioni e i comportamenti censurati, accertando l'obbligo dello Stato di accogliere l'istanza proposta dalla Regione Umbria con la citata nota 13 febbraio 2017, prot., n. 33358-2017».

2.- La Regione Umbria premette che elemento centrale della questione oggetto della sentenza n. 13 del 2017 è l'istituto del «PAC - Piano di azione e coesione», previsto per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per il settennato 2007-2013, e ripercorre, quindi le vicende del suddetto istituto.

Il PAC, cui aderiva anche la Regione Umbria, veniva istituito per investire sul territorio le risorse liberate dagli obiettivi del FESR, a seguito della diversa percentuale della quota di cofinanziamento comunitario posta a carico dello Stato.

Nel 2014 lo Stato italiano chiedeva la revisione del programma FESR 2007-2013 anche per la Regione Umbria, e tale proposta veniva accolta dalla Commissione UE con decisione 28 agosto 2014, C(2014) 6163.

La Giunta della Regione Umbria, con deliberazione 31 ottobre 2014, n. 1340, adottava il «programma parallelo» al Piano operativo regionale POR-FESR 2007-2013, cui seguiva l'adesione al PAC.

Il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 22 dicembre 2014, n. 61, recante «Integrazione del finanziamento a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987 per l'attuazione degli interventi previsti dal Piano di azione coesione delle regioni Umbria, Abruzzo e del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti nonché rimodulazione del quadro finanziario del Piano di azione coesione della regione Siciliana (Decreto n. 61 del 2014)», destinava le risorse derivanti dalla riduzione della quota di cofinanziamento statale per i programmi FESR 2007-2013 al PAC, per interventi in favore (tra l'altro) della Regione Umbria.

3.- In tale contesto, il legislatore statale distraeva alcuni fondi del Fondo di rotazione già destinati al PAC, per sostenere interventi di incentivazione fiscale e contributiva.

In ragione dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, il meccanismo di distrazione dei fondi inizialmente destinati a finanziare il PAC operava anche nei confronti della Regione Umbria, che impugnava tale disposizione.

4.- Con la sentenza di questa Corte n. 13 del 2017 veniva dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito «nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, con specifico riferimento alla Regione Umbria».

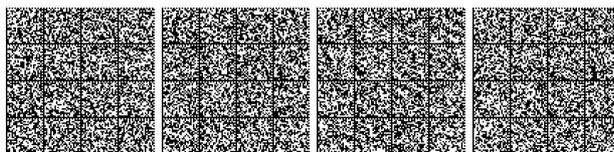
5.- La Regione ripercorre la suddetta sentenza che dichiara fondata la questione per violazione del principio di ragionevolezza.

6.- Tanto premesso, la Regione espone che con la nota del 13 febbraio 2017, avente ad oggetto «Programma Parallelo della Regione Umbria - Sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del 2017, (GU n. 4 del 25-1-2017). Azioni conseguenti», aveva chiesto che si procedesse, entro il termine di 15 giorni, all'immediato ripristino delle disponibilità economico-finanziarie per il programma parallelo della Regione Umbria per l'importo di euro 18.148.556,00.

7.- Tale termine spirava senza che lo Stato avesse ripristinato la menzionata provvista a favore della Regione Umbria e, addirittura, senza che fosse stata formulata alcuna risposta, nemmeno interlocutoria, da parte degli uffici competenti.

8.- La Regione Umbria ha esposto i seguenti motivi di censura.

8.1.- Sarebbero violati gli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione, perché lo Stato sottrae delle risorse economiche alla Regione Umbria senza alcuna base normativa, con conseguente lesione della competenza legislativa concorrente della Regione nella materia «coordinamento della finanza pubblica» e dell'autonomia economico-finanziaria regionale.



Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, le attribuzioni delle Regioni nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» comportano la potestà di disciplinare e amministrare le risorse economico-finanziarie regionali, ovverosia il «potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari, che fa parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere» (è citata la sentenza n. 189 del 2015).

Tali attribuzioni possono essere comprese solo nella misura in cui lo Stato eserciti le proprie competenze nella fissazione dei principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica».

Nel caso di specie, però, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del d.l. n. 78 del 2015, era venuto meno l'unico titolo giustificativo che lo Stato poteva vantare per disporre delle risorse già attribuite al PAC della Regione Umbria.

Ne consegue che il mancato accoglimento dell'istanza formulata dalla Regione determinerebbe «indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali [...] con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.» (è citata la sentenza n. 63 del 2013).

8.2.- Sarebbero, altresì, lesi gli artt. 3, 117, terzo comma, 119, primo e secondo comma, e 136 Cost.

Il mancato accoglimento della richiesta della Regione Umbria di ripristinare le disponibilità economico-finanziarie per il programma parallelo comprimerebbe e lederebbe l'autonomia economico-finanziaria regionale, così disconoscendo gli effetti della sentenza n. 13 del 2017, violando il giudicato costituzionale, e prorogando di fatto l'efficacia di una disposizione di legge statale dichiarata incostituzionale.

8.3.- La ricorrente assume anche la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost., in particolare, in riferimento all'art. 4 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99, che stabilisce la possibilità di rimodulazioni del PAC da parte del Gruppo di azione in partenariato con le amministrazioni interessate.

8.4.- Ravvisa, inoltre, altre ragioni della violazione del principio di leale collaborazione.

Lo Stato si sarebbe sottratto senza alcuna ragione giustificatrice agli obblighi contratti nei confronti delle Regioni che hanno sottoscritto il PAC, relativi allo stanziamento delle risorse derivanti dalla riduzione della quota di cofinanziamento statale per i programmi FESR 2007-2013 secondo il cosiddetto «principio di territorialità».

Nella vicenda qui in esame, infatti, lo Stato non avrebbe dato corso al dialogo con la Regione, e si sarebbe, dunque, rifiutato di adottare i provvedimenti idonei a ricomporre l'armonica collaborazione tra Stato e Regioni, nonostante le statuizioni della sentenza n. 13 del 2017.

Inoltre, non accogliendo l'istanza regionale si sarebbe sostanzialmente opposto al perseguimento degli obiettivi e delle finalità del PAC e del programma parallelo.

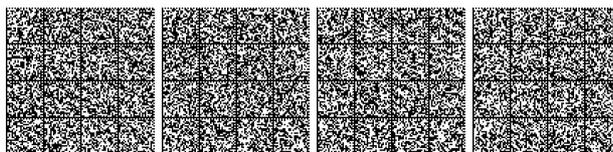
Quello in esame costituirebbe un tipico esempio di procedimento nel quale vengono in rilievo tanto le attribuzioni costituzionali dello Stato, quanto quelle delle Regioni.

In assenza del coinvolgimento delle amministrazioni regionali, il PAC e, per la Regione Umbria, il programma parallelo, si tramuterebbero in uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali (è richiamata la sentenza n. 189 del 2015).

Nondimeno, lo Stato si sarebbe evidentemente sottratto all'interlocuzione con la Regione, comportamento che contraddice il principio di leale collaborazione, atteso che lo Stato si rifiuterebbe di prestare la dovuta collaborazione nell'impiego delle risorse già stanziata a favore della stessa con il d.m. n. 61 del 2014, e le distoglierebbe dalla destinazione già prestabilita, senza coinvolgere la Regione nell'individuazione delle nuove modalità del loro impiego, secondo il necessario strumento dell'intesa.

8.5.- Il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117, primo comma, Cost., risulterebbe leso, in relazione agli artt. 175 e 176 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 alla decisione della Commissione europea 28 agosto 2014, C(2014) 6163, anche perché lo Stato continuerebbe a sottrarsi senza alcuna base normativa agli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea, con la quale aveva negoziato la diversa quota di compartecipazione ai programmi FESR, impegnandosi alla concertazione con le Regioni.

8.6.- Il silenzio, con conseguente mancato accoglimento dell'istanza della Regione Umbria di procedere all'immediato ripristino delle disponibilità economico-finanziarie per il suo programma parallelo, violerebbe anche i commi terzo e quinto dell'art. 119 Cost.



Dette disposizioni, infatti, consentono allo Stato di assegnare ulteriori risorse «per i territori con minore capacità fiscale per abitante» oppure «[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle [...] funzioni» degli enti territoriali.

Entrambi i tipi di intervento, però, possono essere disposti solo da parte del legislatore o, almeno, secondo criteri d'intervento espressamente previsti dal legislatore.

8.7.- Sussisterebbe anche la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. «in riferimento» agli artt. 117, terzo comma, 118, 119, primo e secondo comma, e 136 Cost. Lo Stato, sottraendosi agli effetti della sentenza n. 13 del 2017, distrae notevoli risorse dalla destinazione già predeterminata a favore del programma parallelo della Regione Umbria.

In questo modo, dunque, alla segnalata compressione dell'autonomia economico-finanziaria regionale si leghebbe l'inevitabile compromissione dell'efficacia degli interventi di coesione già approvati per il territorio regionale, con irragionevole pregiudizio per il buon andamento delle funzioni pubbliche di sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale attribuite alla Regione e allo Stato.

In altri termini, il mancato accoglimento dell'istanza della Regione pregiudicherebbe irragionevolmente la realizzazione dei progetti contenuti nel programma parallelo di cui alla menzionata deliberazione della Giunta regionale n. 1340 del 2014.

8.8.- Infine, gli artt. 3, 117, primo comma, e 136 Cost. risulterebbero violati anche per un ulteriore profilo, in relazione agli artt. 6 e 13 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, nonché al principio del legittimo affidamento.

Il principio della tutela del legittimo affidamento è riconosciuto e tutelato sia dalla Costituzione italiana (come espressione del principio di ragionevolezza e certezza del diritto, ex art. 3 Cost.), che dalla CEDU, con la conseguenza che la sua lesione comporta la violazione non solamente dell'art. 3 Cost., ma anche dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU.

Il procedimento di approvazione del programma parallelo della Regione Umbria al POR-FESR 2007-2013 è transitato per numerosi passaggi, con conseguente legittimo affidamento circa la disponibilità delle risorse allora stanziato.

A ciò va aggiunto che, per costante giurisprudenza della Corte EDU, uno degli elementi sintomatici della lesione del legittimo affidamento è la «rottura» di una pronuncia giurisdizionale avente forza di giudicato.

Nel caso di specie, pur considerata la specificità del giudicato costituzionale, sarebbe evidente che la sentenza n. 13 del 2017, nello «statuire sull'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge n. 78 del 2015, ha deliberato anche sul concreto atteggiarsi dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la Regione, affermando l'irragionevolezza di una forma di prelievo finanziario che interviene in un arco di tempo immediatamente prossimo alla stessa dazione del fondo poi decurtato».

9.- Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso per conflitto di attribuzione sia dichiarato inammissibile e riservandosi ulteriori deduzioni.

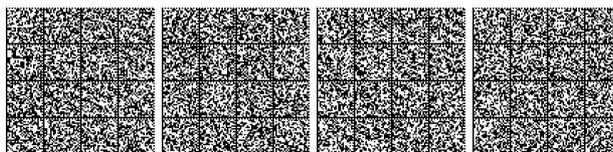
10.- Dopo aver ripercorso le vicende normative e giurisprudenziali che hanno preceduto il conflitto, la difesa dello Stato osserva che il silenzio serbato non costituisce violazione di competenze costituzionali della Regione.

Non a caso, deduce l'Avvocatura generale dello Stato, la Regione Umbria ha impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria il silenzio oggetto del conflitto.

Il conflitto proposto, pertanto, si configura come «un anomalo e irrituale “giudizio di ottemperanza” rispetto ad una precedente decisione della Corte» costituzionale.

11.- In data 21 dicembre 2018, la Regione Umbria ha depositato la nota prot. n. 590 del 16 giugno 2017, con la quale il Ministro per la coesione territoriale e il mezzogiorno, rilevato che la Regione, in conformità al principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, aveva manifestato la disponibilità ad addivenire ad una composizione bonaria del contenzioso, proponendo a tal fine la costituzione di un apposito tavolo tecnico, condivideva la proposta e confermava che sarebbe stata propria cura la convocazione al più presto di una riunione per valutare la possibilità di definire celermente la questione.

12.- In data 28 dicembre 2018 la Regione ha depositato memoria con la quale insiste sulla fondatezza del ricorso.



Considerato in diritto

1.- La Regione Umbria ha proposto conflitto di attribuzione tra enti per far dichiarare che «non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, all'Agazia per la Coesione Territoriale, al Dipartimento per le politiche di coesione e al Ministero dell'Economia e delle Finanze, serbare il silenzio e conseguentemente non accogliere» le richieste di cui alla «istanza» contenuta nella nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, per l'esecuzione della sentenza di questa Corte n. 13 del 2017.

2.- La nota ha ad oggetto «Programma Parallelo della Regione Umbria - Sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2017 (GU n. 4 del 25.1.2017). Azioni conseguenti». Con essa viene rappresentato che, a seguito della sentenza, era venuta meno «la riprogrammazione delle risorse nazionali (Fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale della programmazione europea, L. 183/1987), già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (Programma Parallelo al POR-FESR 2007-2013) non ancora impegnate alla data del 1/1/2015» e che pertanto alla Regione Umbria spettava l'intera somma già assegnata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 22 dicembre 2014, n. 98884/2014, per l'attuazione del «Programma Parallelo», senza la decurtazione di euro 18.148.556,00, somma di cui pertanto si chiedeva il «ripristino finanziario».

3.- Il silenzio dello Stato è ad avviso della Regione illegittimo per «Violazione degli artt. 3, 5, 11, 97, 117 [primo e terzo comma], 118, 119 [primo, secondo, terzo e quinto comma] e 136 Cost., anche in riferimento agli artt. 175 e 176 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), alla decisione della Commissione europea 28 agosto 2014, C(6163), all'accordo Stato - Regioni 3 novembre 2011, nonché agli artt. 6 e 13 della Convenzione EDU. Violazione del principio di leale collaborazione. Violazione del principio del legittimo affidamento, anche in relazione all'art. 4 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76».

4.- Sotto il profilo soggettivo, il conflitto è ammissibile solo nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, questi è l'unico legittimato a rappresentare lo Stato nei giudizi per conflitto di attribuzione proposti dalle Regioni o dalle Province autonome (*ex plurimis*, sentenza n. 198 del 2017).

Il conflitto verte sul silenzio serbato dai soggetti a cui era indirizzata la nota del 13 febbraio 2017: Agazia per la coesione territoriale, Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e Dipartimento per le politiche di coesione.

5.- Sotto il profilo oggettivo, la giurisprudenza costituzionale ha affermato l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti che riguardi condotte omissive, laddove queste ultime siano realmente idonee a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni costituzionali (*ex multis*, sentenze n. 230 del 2017, n. 276 del 2007 e n. 187 del 1984; nello stesso senso, sentenza n. 111 del 1976).

6.- La difesa dello Stato ha sollevato eccezione di inammissibilità del conflitto, per la pendenza di un giudizio dinanzi all'autorità giurisdizionale avente ad oggetto lo stesso silenzio dell'Amministrazione.

6.1.- L'eccezione è infondata: secondo questa Corte ciò non comporta l'inammissibilità del conflitto, ove sussista il tono costituzionale (sentenza n. 260 del 2016); e tale circostanza - a prescindere dalla natura dell'atto necessario a soddisfare le pretese regionali e della competenza al riguardo del giudice comune - ricorre nella specie, venendo in questione una presunta lesione delle competenze regionali.

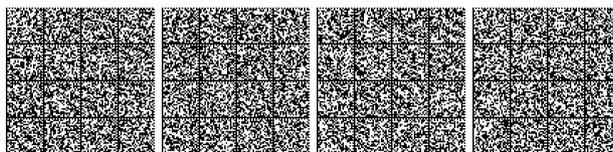
7.- Nel merito le censure sono fondate nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

8.- Ha priorità logico-giuridica la censura relativa all'art. 136 della Costituzione, per violazione del giudicato costituzionale della sentenza n. 13 del 2017.

9.- Con la sentenza citata è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, con specifico riferimento alla Regione Umbria.

9.1.- La norma prevedeva: «All'articolo 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)], le parole: «alla data del 30 settembre 2014» sono sostituite dalle seguenti: «alla data di entrata in vigore della presente legge».

L'art. 1, comma 122, nel testo originario, a sua volta, stabiliva: «Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014».



9.2.- In particolare, si legge nella sentenza che la vicenda normativa «evidenzia la fondatezza della censura prospettata con riguardo alla violazione del principio di ragionevolezza [...]». Tale irragionevolezza è stata riscontrata in particolare quanto alla tempistica delineata dalla disposizione impugnata, che ha di fatto reso impossibile alla Regione di evitare la perdita del finanziamento mediante l'impegno delle risorse stesse, assegnate per il suo programma parallelo, ai sensi del citato art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», essendo intervenuta l'adesione al PAC della Regione Umbria solo il 22 dicembre 2014, mentre il termine per l'impegno veniva fissato al vicinissimo 1° gennaio 2015.

10.- Va premesso che il giudicato costituzionale e la relativa violazione dell'art. 136 Cost. rilevano anche in sede di conflitto di attribuzione tra enti. Peraltro, questa Corte ha dichiarato fondato il conflitto di attribuzione tra enti anche quando il fondamento legislativo dell'atto impugnato sia venuto meno a seguito di pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. 103 del 2016).

10.1.- Sin da epoca ormai risalente, la giurisprudenza costituzionale non ha mancato di sottolineare il rigoroso significato della norma contenuta nell'art. 136 Cost.: su di essa - si è detto - «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima», senza possibilità di «compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione» (sentenza n. 73 del 1963, richiamata dalla sentenza n. 169 del 2015).

Quanto all'efficacia preclusiva del giudicato, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che essa opera nei confronti del legislatore e «riguarda ogni disposizione che intenda "mantenere in piedi o [...] ripristinare, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale" (sentenza n. 72 del 2013), ovvero che "ripristinare o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale" (sentenza n. 350 del 2010)» (sentenza n. 5 del 2017). Si è anche precisato che il giudicato costituzionale è «violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una "mera riproduzione" (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche se la nuova disciplina mira a "perseguire e raggiungere, "anche se indirettamente", esiti corrispondenti" (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)» (sentenza n. 5 del 2017).

11.- Ebbene ciò è quanto, attraverso il comportamento omissivo dello Stato, si è verificato nel caso in esame, atteso che la dichiarazione di illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza n. 13 del 2017 ha fatto venir meno il fondamento legislativo del silenzio serbato dallo Stato.

Difatti, la riconosciuta incostituzionalità del termine del 1° gennaio 2015, entro cui avrebbe dovuto essere effettuato l'impegno dei fondi relativi agli interventi previsti dal programma parallelo della Regione Umbria, comporta il venir meno delle condizioni che giustificano l'automatico incameramento delle risorse da parte dello Stato, a seguito appunto della mancanza di tale adempimento.

11.1.- Ne consegue che il silenzio serbato dall'Amministrazione statale sulla domanda di restituzione di tali risorse, ripristinando di fatto l'efficacia della norma censurata, è privo di giustificazione e quindi illegittimo per violazione del giudicato costituzionale ai sensi dell'art. 136 Cost.

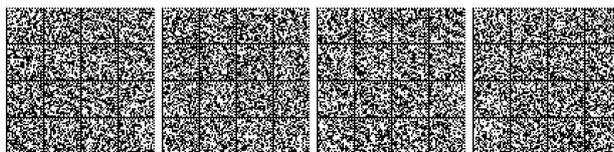
12.- È anche fondata l'ulteriore censura di lesione del principio di leale collaborazione, in riferimento agli artt. 5 e 117 Cost.

Il principio, cui deve essere sempre improntato il comportamento di Stato e Regioni, è particolarmente significativo nella materia in questione, la cui complessità finanziaria e gestionale non può prescindere dal reciproco e costante impegno per un fattivo dialogo.

12.1.- Non risponde a tali caratteri il comportamento tenuto dallo Stato, che, pur consapevole degli effetti della sentenza n. 13 del 2017 - come dimostra la nota del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno 16 marzo 2017, prot. n. 590 - non dà seguito ad alcuna concreta iniziativa per venir incontro alle esigenze prospettate dalla Regione.

13.- Tutto ciò ridonda, sul piano sostanziale, anche sulla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e sull'autonomia finanziaria della Regione Umbria, così violando gli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost. Il comportamento omissivo dello Stato e la mancata ridefinizione dei rapporti finanziari in questione si sono tradotti in una riduzione delle disponibilità finanziarie della Regione Umbria e quindi in un danno per le sue finanze.

14.- L'esame dell'ulteriore profilo, relativo all'immediato ripristino dell'importo di euro 18.148.556,00, richiede l'adeguamento del quadro normativo, anche alla luce della situazione di fatto venutasi a creare a seguito della sentenza n. 13 del 2017.



14.1.- Quanto alla Regione, se è vero che il mancato impegno non le è più addebitabile, è anche vero che comunque tale adempimento rimane condizione ineliminabile dell'assegnazione del finanziamento, cosicché non può prescindersi da una nuova disciplina che, nel confermare la partecipazione della Regione Umbria ai programmi paralleli, con la conseguente assegnazione delle disponibilità finanziarie, fissi nuovi termini per i relativi atti di impegno.

Quanto allo Stato, è da presumere che le somme incamerate siano state destinate a copertura di altri interventi, ai sensi del citato art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, con la conseguenza che occorre assicurare con le modalità di legge adeguate disponibilità finanziarie nel Fondo di rotazione, ed eventualmente integrarle per garantire il finanziamento del programma parallelo della Regione Umbria, nella misura originariamente stabilita.

14.2.- Ne risulta pertanto la necessità di disegnare *ex novo* il quadro normativo, procedere quindi alla sua concreta attuazione e effettuare le dovute verifiche circa il concorso di tutte le condizioni di legge.

15.- La soluzione fin qui delineata non costituisce, peraltro, l'unica strada perseguibile per soddisfare le giuste pretese regionali.

Come la stessa Regione ha ipotizzato (documentazione depositata il 21 dicembre 2018), non può escludersi che le parti possano convenire su un accordo transattivo, in considerazione della complessità del recupero del programma parallelo, anche a causa del tempo trascorso.

16.- Tutto ciò considerato, si deve ritenere, in merito al ripristino delle disponibilità finanziarie recuperate dallo Stato, come - ribadito che la sentenza n. 13 del 2017 ha efficacia di certezza in ordine all'an debeatur - rimangano da porre in essere i rispettivi adempimenti, salva la possibilità di un accordo transattivo.

17.- In conclusione, va dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso all'Agenzia per la coesione territoriale, al Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e al Dipartimento per le politiche di coesione, serbare il silenzio sulla nota della Regione Umbria 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, omettendo così di avviare e concludere in tempi ragionevoli, e in accordo con la controparte, il procedimento mirante a quantificare le spettanze regionali e le modalità della loro soddisfazione.

18.- Restano assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato, e per esso all'Agenzia per la coesione territoriale, al Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e al Dipartimento per le politiche di coesione, serbare il silenzio sulla nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

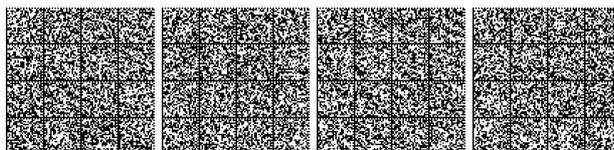
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 58

Ordinanza 20 febbraio - 20 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Arbitrato - Controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee - Clausole compromissorie e ricorso all'arbitrato.

- Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), art. 1, comma 25; decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 241, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 25, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) e dell'art. 241, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), come modificato dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, promosso dal Collegio arbitrale di Brindisi, nel procedimento vertente tra Manna DP srl e il Comune di Brindisi, con ordinanza del 12 giugno 2015, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che con ordinanza del 12 giugno 2015, iscritta al n. 82 reg. ord. 2018, il Collegio arbitrale costituito in Brindisi per la risoluzione della controversia insorta tra Manna DP srl e il Comune di Brindisi, relativa a un contratto d'appalto pubblico stipulato il 12 novembre 2004, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 25, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) e dell'art. 241, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012;

che il giudizio è stato promosso dall'appaltatrice Manna DP srl per ottenere il pagamento degli importi esposti in alcune riserve, avvalendosi della clausola compromissoria prevista dall'art. 45 del capitolato speciale d'appalto;

che, dopo la costituzione del collegio arbitrale, il Comune di Brindisi ha eccepito, tra l'altro, la nullità della clausola compromissoria ex art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, non essendovi stata in origine né essendo successivamente intervenuta alcuna autorizzazione da parte del Comune;



che, ad avviso del rimettente, l'arbitrato in oggetto - che non rientrerebbe nella sfera di efficacia della norma transitoria di cui all'art. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012, secondo cui «[l]e disposizioni di cui ai commi da 19 a 24 non si applicano agli arbitrati conferiti o autorizzati prima della data di entrata in vigore della presente legge» - ricadrebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della stessa legge n. 190 del 2012 (che prescrive la previa autorizzazione a pena di nullità), essendo stato «conferito» dopo l'entrata in vigore di quest'ultima legge, sebbene sulla base di una clausola arbitrale pattuita anteriormente;

che le norme applicabili al caso di specie, della cui legittimità costituzionale il rimettente dubita, determinerebbero così retroattivamente l'inefficacia della clausola compromissoria pattuita prima dell'entrata in vigore della legge che sanziona con la nullità l'assenza di autorizzazione e attribuirebbero inoltre alla parte pubblica il potere di decidere in ordine all'azionabilità della clausola stessa;

che, ad avviso del rimettente, le questioni sollevate sono pregiudiziali alla definizione nel merito della lite, riguardando l'ammissibilità dell'arbitrato, e sono quindi rilevanti;

che, in particolare, l'art. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012 sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 41, 108 e 111 della Costituzione, in quanto consentirebbe di porre nel nulla con effetti retroattivi una clausola compromissoria e disattenderebbe il principio della certezza e della stabilità del diritto, con lesione della libertà di iniziativa economica e dell'autonomia negoziale;

che la scelta del legislatore di privare retroattivamente di efficacia le clausole compromissorie non sarebbe giustificata neppure da esigenze di bilanciamento con altri interessi di rango costituzionale, in quanto le finalità di prevenzione della corruzione che ispirano la norma, riguardanti esclusivamente la parte pubblica, non sembrerebbero idonee a giustificare il meccanismo autorizzatorio introdotto dal legislatore in via retroattiva;

che, ad avviso del rimettente, la tutela dell'interesse della parte pubblica non può arrivare al punto di incidere - in via retroattiva e con il riconoscimento a suo favore del diritto potestativo di negare il ricorso all'arbitrato - sui principi di parità delle armi e di autonomia negoziale, ai sensi degli artt. 111 e 41 Cost.;

che la norma, inoltre, non sarebbe solo lesiva dell'affidamento nella stabilità dell'ordinamento giuridico di coloro che hanno stipulato le clausole compromissorie prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012, ma distoglierebbe le parti dal giudice «naturale», seppur contrattualmente individuato, in violazione degli artt. 24, 25 e 111 Cost.;

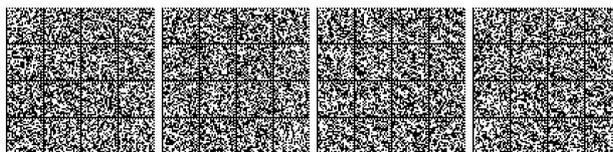
che l'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, contrasterebbe a sua volta con gli artt. 3, 24, 25, 41, 97, 102 e 111 Cost.;

che la norma violerebbe, in primo luogo, gli artt. 3 e 111 Cost., attribuendo alla pubblica amministrazione, con il potere di autorizzare il ricorso all'arbitrato, un vero e proprio diritto potestativo all'instaurazione del giudizio arbitrale, pregiudicando così la parità delle parti nel processo e sbilanciando il rapporto in favore della parte pubblica;

che sarebbero violati, in secondo luogo, gli artt. 3, 24 e 111 Cost., per ingiustificata disparità di trattamento normativo fra gli arbitrati in materia di contratti pubblici e quelli disciplinati dal codice di rito civile, essendo, solo per i primi, l'accesso alla giurisdizione subordinato all'autorizzazione motivata della pubblica amministrazione a pena di nullità del lodo, mentre nei secondi il rifiuto di una delle parti di aderire all'arbitrato (o il suo mero silenzio) consente all'altra di ricorrere al tribunale per la nomina dell'arbitro non designato, non senza considerare che la nullità del lodo, negli arbitrati del primo tipo, potrebbe derivare anche da un vizio del provvedimento di autorizzazione, con ulteriore violazione degli artt. 3 e 111 Cost.;

che, con atto depositato in cancelleria il 18 giugno 2018, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o la manifesta infondatezza delle questioni;

che, in via preliminare, l'interveniente rileva che le disposizioni censurate sono state abrogate dall'art. 217, comma 1, lettera ii), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) e, rimettendosi in ogni caso alla valutazione di questa Corte quanto alla necessità di restituire gli atti al collegio arbitrale per un rinnovato esame sulla rilevanza delle questioni, osserva che la norma transitoria contenuta nell'art. 216, comma 22, del d.lgs. n. 50 del 2016 non sembra escludere la perdurante applicabilità nel giudizio *a quo* delle disposizioni abrogate, sulla base del principio *tempus regit actum*;



che l'interveniente, inoltre, precisa che lo stesso d.lgs. n. 50 del 2016 prevede, al comma 3 dell'art. 209, un meccanismo autorizzatorio simile a quello contemplato dal previgente art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, sicché la questione si riproporrebbe comunque, anche secondo lo *ius superveniens*, nei medesimi termini posti dal rimettente;

che le questioni sarebbero comunque inammissibili, per mancata indicazione delle ragioni di contrasto delle norme censurate con i parametri evocati, in particolare con gli artt. 41, 102, 108 e 111 Cost.;

che, nel merito, esse sarebbero manifestamente infondate sotto tutti i profili ipotizzati dal rimettente per le ragioni esposte nella sentenza n. 108 del 2015 e nella successiva ordinanza n. 99 del 2016, con cui questa Corte ha già dichiarato l'infondatezza di questioni sollevate in relazione alle stesse norme e ai medesimi parametri da altri collegi arbitrali in fattispecie analoghe e in base a censure sostanzialmente identiche;

che, non avendo sviluppato il rimettente argomenti nuovi rispetto a quelli scrutinati da questa Corte, non sussisterebbero ragioni per discostarsi da tali pronunce.

Considerato che il Collegio arbitrale di Brindisi dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 25, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 41, 108 e 111 della Costituzione, e dell'art. 241, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 41, 97, 102 e 111 Cost.;

che, in pendenza del giudizio costituzionale, le disposizioni oggetto di censura sono state abrogate dall'art. 217, comma 1, lettera *ii*), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), recante il nuovo codice dei contratti pubblici, che ha sostituito il precedente, introdotto dal d.lgs. n. 163 del 2006;

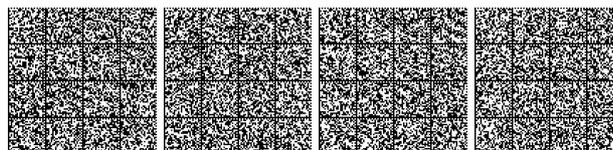
che l'autorizzazione all'arbitrato è ora regolata dall'art. 209, comma 3, del d.lgs. n. 50 del 2016, che riproduce nella sostanza il contenuto dell'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, disponendo quanto segue: «[è] nulla la clausola compromissoria inserita senza autorizzazione nel bando o nell'avviso con cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito. La clausola è inserita previa autorizzazione motivata dell'organo di governo della amministrazione aggiudicatrice»;

che in ogni caso lo *ius superveniens* non rende necessaria la restituzione degli atti al collegio arbitrale rimettente per un nuovo esame della rilevanza delle questioni, in quanto le norme censurate continuano ad avere applicazione nel giudizio arbitrale *a quo*, sul quale dunque non influisce la loro intervenuta abrogazione (*ex plurimis*, sentenze 250 del 2016, n. 260 e n. 228 del 2015 e n. 139 del 1985);

che infatti tale giudizio è stato instaurato nella vigenza delle modifiche introdotte al precedente codice dei contratti pubblici dalla legge n. 190 del 2012, sulla base di una clausola compromissoria pattuita prima dell'entrata in vigore della stessa legge ed inserita nel bando, in assenza di preventiva autorizzazione motivata;

che il regime autorizzativo di tale clausola compromissoria e gli effetti della sua violazione sono quindi ancora regolati, *ratione temporis*, dal censurato combinato disposto degli artt. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012 e 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, l'abrogazione del quale, disposta dal citato *ius superveniens*, non è retroattiva, ma opera solo a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici introdotto dal d.lgs. n. 50 del 2016, ai sensi del suo art. 217, in ossequio al principio generale di cui all'art. 11 delle Preleggi;

che non vale, in senso contrario, la norma dettata dall'art. 216, comma 22, del citato nuovo codice dei contratti pubblici, in forza del quale «[l]e procedure di arbitrato di cui all'articolo 209 si applicano anche alle controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici di cui al medesimo articolo 209, comma 1, per i quali i bandi o avvisi siano stati pubblicati prima della data di entrata in vigore del presente codice» (primo periodo, inserito dall'art. 128, comma 1, lettera *f*, del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50»), in quanto la *ratio* di tale disposizione transitoria speciale, ispirata al principio *tempus regit actum*, è quella di escludere pro futuro l'ultrattività delle previgenti procedure d'arbitrato nelle liti relative ai richiamati contratti, in deroga alla generale previsione transitoria contenuta al comma 1 dello stesso art. 216, secondo il quale il nuovo codice dei contratti pubblici si applica «[...] alle procedure e ai contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, alle procedure e ai contratti in relazione ai quali, alla data di entrata in vigore del presente codice, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte»;



che, nel rispetto dei principi di diritto intertemporale, al giudizio arbitrale *a quo*, promosso prima dell'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, continua pertanto ad applicarsi la disciplina previgente, anche di natura transitoria, inerente al regime autorizzativo della clausola compromissoria sulla cui base il medesimo giudizio arbitrale è stato instaurato;

che, venendo all'esame nel merito, questa Corte, con la sentenza n. 108 del 2015, ha già positivamente scrutinato la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012, in relazione ai medesimi parametri invocati da altro collegio arbitrale in fattispecie analoga e in base a censure sostanzialmente identiche;

che tali censure sono state disattese, in quanto «[l]o *ius superveniens* consistente nel divieto di deferire le controversie ad arbitri senza una preventiva e motivata autorizzazione non ha l'effetto di rendere nulle in via retroattiva le clausole compromissorie originariamente inserite nei contratti, bensì quello di sancirne l'inefficacia per il futuro, in applicazione del principio, espresso dalla costante giurisprudenza di legittimità, secondo il quale la nullità di un contratto o di una sua singola clausola, prevista da una norma limitativa dell'autonomia contrattuale che sopravvenga nel corso di esecuzione di un rapporto, incide sul rapporto medesimo, non consentendo la produzione di ulteriori effetti, sicché il contratto o la sua singola clausola si devono ritenere non più operanti»;

che - come prosegue la sentenza n. 108 del 2015 - «[n]on si pone conseguentemente alcun problema di retroattività della norma censurata o di ragionevolezza della supposta deroga all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale»;

che, con la stessa sentenza, questa Corte ha, pertanto, già ritenuto infondato il presupposto, «comune a tutte le censure, secondo il quale la norma attribuirebbe efficacia retroattiva al divieto di arbitrato senza preventiva autorizzazione»;

che il *thema decidendum* del giudizio costituzionale e i motivi di censura non sono mutati rispetto al caso precedente, sicché non sono ravvisabili ragioni che inducano a una diversa decisione;

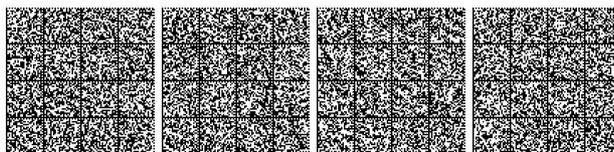
che, con la richiamata sentenza n. 108 del 2015, questa Corte ha già scrutinato la legittimità anche dell'art. 241, comma 1, con riferimento agli stessi parametri invocati dall'odierno rimettente e per analoghe violazioni, delle quali ha escluso l'esistenza;

che, dopo avere ricordato il proprio costante orientamento secondo il quale il legislatore sicuramente gode di discrezionalità nell'individuare le materie sottratte alla possibilità di compromesso, con il solo limite della manifesta irragionevolezza, questa Corte ha affermato che, «[a] maggior ragione, la scelta discrezionale del legislatore di subordinare a una preventiva e motivata autorizzazione amministrativa il deferimento ad arbitri delle controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, non è manifestamente irragionevole, configurandosi come un mero limite all'autonomia contrattuale, la cui garanzia costituzionale non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela di interessi generali (ordinanza n. 11 del 2003)»;

che nella stessa sentenza n. 108 del 2015 è stato precisato, altresì, che le medesime esigenze di contenimento dei costi delle controversie e di tutela degli interessi pubblici coinvolti, già considerate meritevoli di protezione in sede di scrutinio dei divieti normativi di ricorrere all'arbitrato, «valgono anche in questa materia, nella quale a tali esigenze si accompagna la generale finalità di prevenire l'illegalità della pubblica amministrazione», a cui «è dichiaratamente ispirata la censurata previsione della legge n. 190 del 2012, che non esprime un irragionevole sfavore per il ricorso all'arbitrato, come sostiene il rimettente, ma si limita a subordinare il deferimento delle controversie ad arbitri a una preventiva autorizzazione amministrativa che assicuri la ponderata valutazione degli interessi coinvolti e delle circostanze del caso concreto»;

che, con riguardo alla denunciata violazione del principio della parità delle parti nel processo, in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., la stessa sentenza ha escluso che la prevista autorizzazione crei un privilegio processuale della pubblica amministrazione idoneo a ledere il principio evocato, in quanto «[i]l requisito introdotto dal legislatore, a pena di nullità della clausola compromissoria, si inserisce in una fase che precede l'instaurazione del giudizio - e la stessa scelta del contraente - e non determina pertanto alcuno squilibrio di facoltà processuali a favore della parte pubblica»;

che nemmeno è ravvisabile, secondo la stessa sentenza, l'ingiustificata e irrazionale disparità di trattamento normativo fra arbitrati in materia di contratti pubblici e arbitrati di diritto comune, in quanto «[l]e stesse considerazioni svolte sopra a proposito della discrezionalità di cui il legislatore sicuramente gode nell'individuare i limiti del ricorso all'arbitrato nella materia dei contratti pubblici consentono di escludere che il diverso trattamento normativo, censurato dal rimettente avendo riguardo agli arbitrati di diritto comune, presenti caratteri di manifesta irragionevolezza», dovendosi rilevare, «[...] inoltre, come il rimettente ponga sullo stesso piano, per sottolineare l'ingiustificata disparità di trattamento, il diniego di autorizzazione preventiva della clausola compromissoria e il rifiuto di una delle parti a nominare l'arbitro di sua competenza (o la sua inerzia nel nominarlo), mentre è evidente che si tratta di



situazioni del tutto diverse, inerendo l'una a una fase anteriore all'insorgenza stessa della controversia e l'altra alla fase, immediatamente successiva all'instaurazione del giudizio, di costituzione del collegio arbitrale, nella quale il rifiuto della pubblica amministrazione a nominare l'arbitro o la sua inerzia sono soggetti alla stessa disciplina del codice di rito applicabile alla parte privata»;

che nessuna violazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 111 Cost. - come prosegue la sentenza n. 108 del 2015 - deriva poi dalla possibilità che il lodo sia affetto da nullità per un vizio del provvedimento di autorizzazione, in quanto tale eventuale conseguenza non sarebbe attribuibile al contenuto precettivo della norma censurata, bensì alla sua non corretta applicazione;

che, infine, sono prive di specifica motivazione le censure riferite agli artt. 24, 25 e 102 Cost., e parimenti quelle riferite agli artt. 41 e 97 Cost.;

che, non essendo ravvisabili ragioni per discostarsi dalla decisione precedentemente assunta anche con riguardo all'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, tutte le questioni sollevate devono essere dichiarate manifestamente infondate, in linea con quanto già deciso da questa Corte, in fattispecie analoga, sia pure in relazione a parametri non integralmente coincidenti, con l'ordinanza n. 99 del 2016.

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 infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 25, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 41, 108 e 111 della Costituzione, e dell'art. 241, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 41, 97, 102 e 111 Cost., sollevate dal Collegio arbitrale di Brindisi, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 59

Ordinanza 20 febbraio - 20 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Sostituzione della pena inflitta con i lavori di pubblica utilità disposta contestualmente all'emissione del decreto penale di condanna.

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 186, comma 9-bis.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 9-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Torino, nel procedimento penale a carico di T. B., con ordinanza del 12 dicembre 2017, iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2018, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2018.

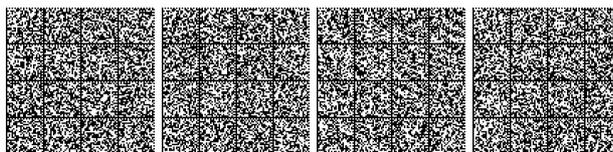
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che il giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Torino, con ordinanza iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2018, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 9-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), «nella parte in cui non prevede che, qualora la sostituzione della pena inflitta con i lavori di pubblica utilità sia disposta contestualmente all'emissione del decreto penale di condanna, i parametri sulla cui base effettuare il ragguglio della sanzione irrogata con quella sostitutiva, quanto alla porzione di pena imputabile a quella detentiva rideterminata ai sensi dell'art. 459 comma 1 bis c.p.p., siano individuati sulla scorta dei medesimi indici utilizzati dal giudice per effettuare la conversione»;

che le questioni di legittimità costituzionale sono sollevate nell'ambito di un procedimento penale nel quale il pubblico ministero ha chiesto al giudice per le indagini preliminari l'emissione di un decreto penale di condanna, a carico di un imputato della contravvenzione di cui all'art. 186, commi 1, 2, lettera b), e 2-sexies, del d.lgs. n. 285 del 1992, rubricato «Guida sotto l'influenza dell'alcool», in una situazione in cui ricorrerebbero i presupposti per la sostituzione della pena con il lavoro di pubblica utilità, ai sensi del comma 9-bis del medesimo articolo, secondo il parametro ivi indicato, per cui un giorno di lavoro di pubblica utilità corrisponde a 250 euro di pena pecuniaria;

che il rimettente - richiamando la disciplina del procedimento per decreto, prevista dal Titolo V del Libro VI del codice di procedura penale, dettata per i casi in cui «si debba applicare soltanto una pena pecuniaria, anche se inflitta in sostituzione di una pena detentiva» - precisa che, in seguito alla riforma introdotta dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), il nuovo art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. stabilisce che la pena pecuniaria irrogata in sostituzione di quella detentiva sia determinata in un ammontare compreso tra 75 e 225 euro per ogni giorno di pena detentiva;



che l'entrata in vigore di tale norma avrebbe «determinato una situazione di notevole incertezza» in relazione alla previsione di cui all'art. 186, comma 9-*bis*, del d.lgs. n. 285 del 1992, che consente al giudice di sostituire la pena detentiva e pecuniaria inflitta, «anche con il decreto di condanna», con la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, secondo parametri differenti, in base ai quali il lavoro di pubblica utilità ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva irrogata e la pena pecuniaria viene convertita ragguagliando 250 euro a un giorno di lavoro di pubblica utilità;

che, ad avviso del giudice *a quo*, si determinerebbe in tal modo una disparità di trattamento ingiustificata fra situazioni analoghe, in violazione dell'art. 3 Cost., giacché il calcolo per stabilire la durata del lavoro di pubblica utilità avverrebbe con parametri disomogenei rispetto a quelli fissati per la conversione della pena detentiva in quella pecuniaria;

che la lesione del principio di eguaglianza risulterebbe evidente confrontando i casi in cui la sostituzione della pena detentiva con il lavoro di pubblica utilità è disposta contestualmente all'emissione del decreto penale di condanna con quelli in cui tale sostituzione è rimessa alla fase, solo eventuale, di opposizione;

che nella prima ipotesi, infatti, il giudice provvede alla sostituzione della pena detentiva, prima con la pena pecuniaria secondo il parametro - che potrebbe anche essere pari a euro 75 per ogni giorno di pena detentiva - indicato nel comma 1-*bis* dell'art. 459 cod. proc. pen., e successivamente con il lavoro di pubblica utilità secondo il parametro dettato dall'art. 186, comma 9-*bis*, del d.lgs. n. 285 del 1992, ottenendosi in tal modo, a giudizio del rimettente, un risultato sanzionatorio eccessivamente mite, in contrasto con i criteri di ragionevolezza e proporzionalità della pena, e in controtendenza rispetto alle «scelte normative di più recente introduzione» in materia di sicurezza stradale, che si caratterizzerebbero «per interventi improntati ad una sempre maggiore severità»;

che, invece, una volta emesso il decreto penale di condanna senza la sostituzione della pena inflitta con il lavoro di pubblica utilità, l'unica possibilità per l'indagato di ottenere tale sostituzione sarebbe quella di proporre opposizione, con conseguente applicazione, in quel giudizio, del medesimo criterio di conversione previsto dal più volte citato art. 186, comma 9-*bis*, ma in relazione ad una pena detentiva calcolata senza applicare la diminuzione prevista per il rito speciale;

che, secondo il giudice rimettente, il trattamento sanzionatorio applicabile finirebbe così per risultare diverso, per la medesima fattispecie, solo in dipendenza del fatto che la sostituzione con il lavoro di pubblica utilità sia disposta contestualmente o meno all'emissione del decreto penale di condanna;

che l'assetto normativo delineatosi in seguito alla entrata in vigore dell'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. violerebbe anche il principio della determinatezza della pena, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., incidendo in particolare sulla esatta individuazione della durata della sanzione sostitutiva, non garantendo al singolo la possibilità di autodeterminarsi liberamente, a fronte di una insuperabile incertezza in ordine al regime sanzionatorio applicabile nei casi in cui l'istituto della sostituzione della pena detentiva con il lavoro di pubblica utilità operi, o non, contemporaneamente alla conversione della pena di cui all'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.;

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

che, per l'interveniente, le questioni sarebbero inammissibili, perché la norma del codice di procedura penale e quella del codice della strada operano su piani nettamente distinti, che non potrebbero dar luogo alle interferenze prospettate dal rimettente;

che la disposizione di cui all'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. costituirebbe norma di carattere generale destinata a operare in tutte le fattispecie in cui trovi applicazione l'istituto del decreto penale di condanna, mentre la disposizione contenuta nel comma 9-*bis* dell'art. 186 del d.lgs. n. 285 del 1992 si attergerebbe quale norma speciale;

che il legislatore del codice della strada, infatti, nel prevedere al terzo periodo dell'art. 186, comma 9-*bis*, che, «[i]n deroga a quanto previsto dall'articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il lavoro di pubblica utilità ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva irrogata e della conversione della pena pecuniaria ragguagliando 250 euro ad un giorno di lavoro di pubblica utilità», avrebbe espressamente inteso creare una disciplina speciale anche per quanto riguarda la conversione della sanzione, in deroga all'istituto generale della conversione in lavoro di pubblica utilità previsto dal decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468);

che l'Avvocatura generale dello Stato ritiene quindi erroneo il presupposto da cui muove il rimettente, dal momento che, anche prima della novella del 2017, al regime generale di conversione delle pene sostitutive si contrapponeva quello speciale previsto dall'art. 186 del d.lgs. n. 285 del 1992.



Considerato che il giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 9-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), «nella parte in cui non prevede che, qualora la sostituzione della pena inflitta con i lavori di pubblica utilità sia disposta contestualmente all'emissione del decreto penale di condanna, i parametri sulla cui base effettuare il ragguglio della sanzione irrogata con quella sostitutiva, quanto alla porzione di pena imputabile a quella detentiva, rideterminata ai sensi dell'art. 459 comma 1 bis c.p.p., siano individuati sulla scorta dei medesimi indici utilizzati dal giudice per effettuare la conversione»;

che le questioni sollevate sono, per plurime ragioni, manifestamente inammissibili;

che, in primo luogo, dall'ordinanza di rimessione non si ricava né l'ammontare della pena detentiva richiesta dal pubblico ministero, né quale specifico valore di conversione della stessa in pena pecuniaria sia stato utilizzato (l'art. 459, comma 1-bis, del codice di procedura penale prevede un valore giornaliero variabile da 75 a 225 euro di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva);

che tali elementi sarebbero stati decisivi per conoscere, nel caso di specie, rispetto alla pena applicata in concreto, i termini della conversione della pena detentiva in pena pecuniaria, nonché quelli della sostituzione con il lavoro di pubblica utilità;

che la mancanza degli elementi in parola si traduce in un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale (da ultimo, sentenze n. 224 e n. 42 del 2018; ordinanze n. 191 e n. 85 del 2018), sollevate anche sul presupposto di un'asserita disparità di trattamento sanzionatorio confrontando le ipotesi in cui la sostituzione con il lavoro di pubblica utilità sia disposta contestualmente o meno all'emissione del decreto penale di condanna;

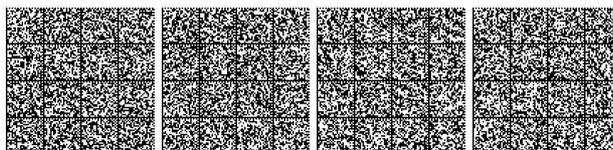
che, inoltre, il rimettente non spiega le ragioni per le quali ritiene di dover disporre, necessariamente e preliminarmente, la conversione della pena detentiva richiesta dal pubblico ministero in pena pecuniaria, e di dover successivamente operare, sull'ammontare risultante dalla somma di quest'ultima con la pena pecuniaria originaria, la sostituzione con il lavoro di pubblica utilità, secondo i parametri di cui all'art. 186, comma 9-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992, considerato che la disposizione censurata prevede espressamente che il lavoro di pubblica utilità ha una «durata corrispondente a quella della sanzione detentiva irrogata e della conversione della pena pecuniaria raggugliando 250 euro ad un giorno di lavoro di pubblica utilità»;

che poi, così operando, il giudice *a quo* non si confronta realmente con la giurisprudenza di legittimità, che pure cita (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 10 maggio 2017, n. 27519), secondo la quale la conversione della pena detentiva in quella pecuniaria, da una parte, e la sostituzione della pena nel suo complesso con il lavoro di pubblica utilità, dall'altra, costituiscono strumenti distinti di adeguamento della sanzione al caso concreto e alle caratteristiche personali dell'imputato, corrispondenti a diversificate e non sovrapponibili esigenze afferenti alla funzione rieducativa della pena, sicché, una volta adottata una opzione sanzionatoria, non sarebbe possibile al giudice, per esigenze di coerenza e razionalità del sistema, sovrapporre a quella una scelta diversa e ulteriore;

che, pertanto, le questioni sono manifestamente inammissibili anche per l'erronea e incompleta ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, che mina irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (*ex plurimis*, ordinanze n. 136 del 2018 e n. 88 del 2017);

che, infine, il giudice *a quo* neppure considera che - seguendo il percorso interpretativo da lui proposto, secondo il quale si deve necessariamente provvedere prima alla conversione della pena detentiva in pena pecuniaria ex art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. e poi alla conversione della stessa in giorni di lavoro di pubblica utilità ex art. 186, comma 9-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992 - l'auspicata applicazione, anche nell'ipotesi di cui al citato art. 186, comma 9-bis, dei parametri di conversione indicati nel comma 1-bis dell'art. 459 cod. proc. pen. determinerebbe un inammissibile effetto in *malam partem* in termini di risultato finale di durata dei giorni di lavoro di pubblica utilità.

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 delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 9-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Torino, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190059

N. 60

Ordinanza 20 febbraio - 20 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizioni speciali - Trattamento retributivo dei componenti delle commissioni tributarie.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 13, commi 1, 2 e 3.

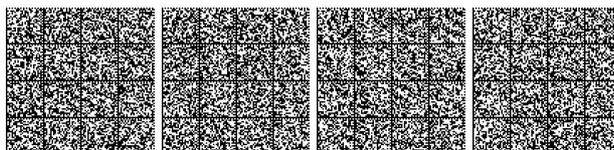
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Novara, nel procedimento vertente tra Mauro Bolognesi e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Novara, con ordinanza del 4 aprile 2018, iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 20 febbraio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che con ordinanza del 4 aprile 2018, iscritta al n. 105 reg. ord. 2018, la Commissione tributaria provinciale di Novara ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), in riferimento agli artt. 101, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso da un contribuente nei confronti dell'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Novara, con l'impugnazione del silenzio-rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso dell'IVA pagata negli anni 2015 e 2016 sulle accise applicate alla fornitura domestica di energia elettrica;

che, ad avviso del rimettente, le norme censurate, che disciplinano il trattamento retributivo dei componenti delle commissioni tributarie, non assicurano l'apparenza di indipendenza del giudice tributario richiesta dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di equo processo e violano i principi costituzionali del giusto processo e dell'indipendenza dei giudici;

che l'invocato parametro convenzionale interposto sarebbe «direttamente applicabil[e]» nel giudizio *a quo*, in quanto in esso «si controverte in materia di tributi armonizzati»;

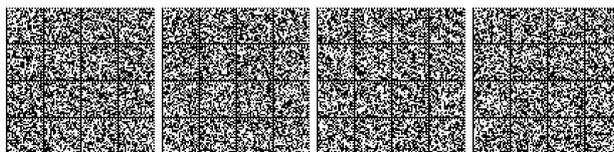
che, in un primo senso, le norme censurate pregiudicherebbero l'indipendenza del giudice, nella parte in cui stabiliscono che la determinazione, la liquidazione e il pagamento del compenso spettante ai componenti delle commissioni tributarie siano effettuati «d[alla] stessa amministrazione i cui provvedimenti sono soggetti al controllo giurisdizionale», vale a dire «il Ministro delle finanze» (quanto alla determinazione dei compensi), la «direzione regionale delle entrate, nella cui circoscrizione ha sede la commissione tributaria di appartenenza» (quanto alla liquidazione), e il «dirigente responsabile della segreteria della commissione» (quanto al pagamento);

che, sotto un secondo profilo, l'inadeguatezza dei compensi corrisposti ai giudici tributari pregiudicherebbe la loro immagine di indipendenza e imparzialità «verso l'esterno», in contrasto con l'art. 6, paragrafo 1, CEDU (è citata la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 27 novembre 2008, Miroshnik contro Ucraina, alla cui stregua l'indipendenza sarebbe pregiudicata se elementi decisivi per il mantenimento di un tenore di vita decoroso del giudice dipendessero da scelte gestionali dell'autorità governativa);

che, ad avviso del rimettente, le norme censurate potrebbero essere sottoposte allo scrutinio di costituzionalità, pur non disciplinando il merito o lo svolgimento del processo principale, in quanto il legislatore potrebbe altrimenti costituire una giurisdizione illegittima e sottrarre al controllo di questa Corte disposizioni potenzialmente lesive degli obblighi internazionali dello Stato, dei diritti fondamentali dell'uomo e del principio del giusto processo;

che nemmeno sarebbe esperibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina, sia per la sua inequivocità, sia perché un diverso trattamento economico potrebbe essere ipotizzato solo in base a un intervento «del tutto creativo» sottratto ai poteri del giudice, né l'attivazione di altri «rimedi processuali» da parte dei componenti della commissione rimettente potrebbe scongiurare il vizio di costituzione del giudice determinato dal difetto di indipendenza, che riguarderebbe non il singolo componente ma il complesso dei giudici tributari;

che, con atto depositato in cancelleria l'11 settembre 2018, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate;



che l'inammissibilità deriverebbe in primo luogo dal difetto di rilevanza, in quanto le norme censurate, disciplinando la materia dei compensi spettanti ai componenti delle commissioni tributarie, non inciderebbero né sul rapporto in ordine al quale il giudice rimettente è chiamato a decidere, né sulla composizione dell'organo giudicante; e neppure potrebbe condurre a diverse conclusioni la paventata sottrazione delle stesse norme al controllo di costituzionalità, in quanto la disciplina in esame potrebbe essere sottoposta allo scrutinio della Corte in via incidentale, ad esempio nel corso di un giudizio promosso da un giudice tributario che contestasse l'ammontare del compenso ricevuto;

che le questioni sarebbero inoltre inammissibili, come ritenuto da questa Corte con l'ordinanza n. 227 del 2016, pronunciando su un'analogha questione relativa alle stesse norme, per genericità e mancanza di autosufficienza, sia in ordine all'attuale regime dei compensi spettanti ai giudici tributari, sia in ordine al diverso regime che dovrebbe operare a seguito dell'auspicata pronuncia di incostituzionalità, la cui portata demolitoria non soddisferebbe comunque l'interesse prospettato dal rimettente, realizzabile solo con un intervento legislativo ampiamente discrezionale;

che, nel merito, l'interveniente osserva che il giudice *a quo* muoverebbe dall'erroneo presupposto che il Ministero dell'economia e delle finanze, competente a erogare i compensi, sia la stessa amministrazione i cui provvedimenti sono soggetti al controllo giurisdizionale, trattandosi invece di un soggetto distinto dalle agenzie fiscali istituite con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59);

che le questioni sarebbero comunque infondate, in quanto i compensi dei giudici tributari sono determinati con un decreto ministeriale assunto sulla base di parametri fissati direttamente dalla legge (ex art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 545 del 1992) e vengono materialmente erogati dalla direzione generale delle entrate e dal dirigente responsabile della segreteria della commissione tributaria (ex art. 13, comma 3, dello stesso d.lgs.) nell'esercizio di attività vincolate ed esecutive, inidonee a determinare un vulnus all'indipendenza e all'imparzialità del giudice tributario.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Novara dubita della legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nella parte in cui stabilisce che la determinazione, la liquidazione e il pagamento del compenso spettante ai componenti delle commissioni tributarie siano effettuati, rispettivamente, dal «Ministro delle finanze», dalla «direzione regionale delle entrate, nella cui circoscrizione ha sede la commissione tributaria di appartenenza», e dal «dirigente responsabile della segreteria della commissione», in riferimento agli artt. 101, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso da un contribuente nei confronti dell'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Novara, con l'impugnazione del silenzio-rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso dell'IVA pagata sulle accise applicate alla fornitura domestica di energia elettrica;

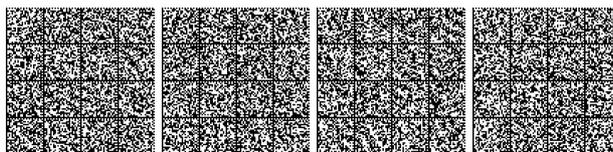
che questioni analoghe a quelle in esame, riguardanti le norme sulla misura o la liquidazione del trattamento economico delle commissioni tributarie, sono state dichiarate inammissibili da questa Corte per difetto di rilevanza, perché non incidenti, né sul rapporto in ordine al quale il giudice è chiamato a decidere, né sulla composizione o costituzione dell'organo giudicante;

che, in particolare, con riguardo allo stesso art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992 - censurato nella parte in cui, al comma 2, prevede per i giudici tributari «un compenso aggiuntivo per ogni ricorso definito» -, questa Corte ha affermato che «[...] la norma censurata riguarda esclusivamente la misura del compenso del giudice tributario e, pertanto, non attiene né alla "composizione", né alla costituzione del giudice medesimo, cioè alla legittimazione di questo ad esercitare le proprie funzioni, e neppure deve essere applicata dal rimettente nel giudizio principale» (ordinanza n. 180 del 2006);

che la stessa conclusione era stata raggiunta (sentenza n. 196 del 1982; ordinanze n. 447 del 1991, n. 331 e n. 326 del 1987) con riguardo ad analoghe questioni aventi ad oggetto la previgente disciplina sul trattamento economico dei componenti delle commissioni tributarie, contenuta nell'art. 12 del d.P.R. 28 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario);

che questi principi sono stati confermati di recente da questa Corte con la sentenza n. 164 del 2017, pronunciata su questioni sollevate in via incidentale in giudizi dove non era direttamente applicabile la disciplina - in quelle sedi censurate - introdotta dalla legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), come modificata dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati);

che neppure si profila il pericolo, paventato dal giudice *a quo*, di una sostanziale sottrazione della disciplina oggetto del presente giudizio al controllo di costituzionalità, essendo agevole ipotizzare, come ha osservato l'interveniente, che possano insorgere controversie sui compensi dei giudici tributari e che nel loro ambito possano essere sollevate questioni analoghe (sentenza n. 196 del 1982, nella quale si afferma che la disciplina sul trattamento economico non trova applicazione da parte delle commissioni tributarie, in quanto «essa attiene invece alla regolamentazione del rapporto che si costituisce fra i componenti le commissioni e l'Amministrazione finanziaria competente a liquidare e pagare i corrispettivi in parola e le controversie che possono sorgere al riguardo vanno sottoposte ad altri giudici del nostro ordinamento»);



che le questioni presentano, altresì, gli ulteriori profili preliminari di inammissibilità già rilevati da questa Corte con ordinanza n. 227 del 2016, pronunciata prima dell'ordinanza di rimessione su questioni identiche per norme denunciate, parametri evocati e motivi di censura, ma non considerata dal giudice *a quo*;

che anche in quel giudizio, esteso alla più ampia disciplina ordinamentale e organizzativa della giustizia tributaria, oltre che alle disposizioni processuali in tema di astensione del giudice, si deduceva che l'apparenza di indipendenza dei giudici tributari sarebbe lesa dalla disciplina del loro trattamento retributivo, sotto entrambi gli aspetti qui prospettati, senza fornire indicazioni sul diverso assetto che dovrebbe caratterizzare il regime della determinazione, della liquidazione e del pagamento delle retribuzioni dei giudici, in luogo di quello censurato, ovvero sul diverso sistema retributivo che sarebbe idoneo a superare, secondo il giudice *a quo*, l'attuale inadeguatezza dei compensi;

che - come afferma l'ordinanza n. 227 del 2016 - «queste omissioni comportano l'indeterminatezza e l'ambiguità dei petiti, e di conseguenza, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'inammissibilità delle questioni (*ex plurimis*, sentenze n. 220 e n. 218 del 2014, n. 220 del 2012, n. 186 e n. 117 del 2011; ordinanze n. 269 del 2015, n. 266 del 2014, n. 335, n. 260 e n. 21 del 2011)»;

che un'altra ragione di inammissibilità - rilevata anch'essa nell'ordinanza n. 227 del 2016 - deriva dal fatto che il giudice *a quo* ha richiesto a questa Corte un intervento creativo caratterizzato da un grado di manipolatività tanto elevato da investire l'intero sistema che regola il trattamento retributivo dei giudici e da eccedere così «i poteri di intervento della Corte, implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 248 del 2014 e n. 252 del 2012; ordinanze n. 269 del 2015, n. 156 del 2013, n. 182 del 2009, n. 35 del 2001 e n. 117 del 1989)»;

che lo stesso giudice *a quo*, oltre a non addurre argomenti nuovi rispetto a quelli già esaminati nella citata ordinanza n. 227 del 2016, finisce con riconoscere l'ampia discrezionalità che connota la disciplina della materia, là dove ammette che un inquadramento economico dei giudici tributari diverso da quello stabilito dalle norme censurate si tradurrebbe in un intervento di carattere «del tutto "creativo"», non realizzabile dal giudice comune in via di interpretazione, senza considerare che lo stesso carattere preclude anche l'auspicato intervento di questa Corte;

che, in conclusione, le questioni devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

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 delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sollevate, in riferimento agli artt. 101, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Commissione tributaria provinciale di Novara, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

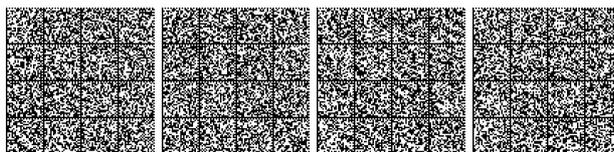
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 61

Ordinanza 7 - 20 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Funzioni di segretario, di cui all'art. 97 del d.lgs. n. 267 del 2000, nei Comuni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia fino a 3.000 abitanti.

– Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2017, n. 44 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2018-2020), art. 10, comma 15.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 15, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2017, n. 44 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2018-2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 6-13 marzo 2018, depositato in cancelleria il 16 marzo 2018, iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2018.

udito nella camera di consiglio del 6 marzo 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 16 marzo 2018 (reg. ric. n. 27 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 51, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 15, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2017, n. 44 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2018-2020);

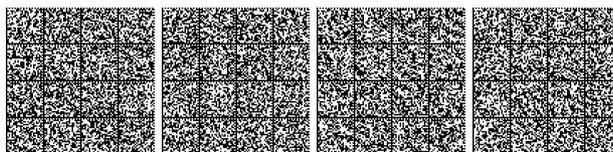
che, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, secondo la quale «[f]ino al 30 giugno 2019, nei Comuni della Regione fino a 3.000 abitanti, le funzioni di cui all'articolo 97 del decreto legislativo n. 267/2000 possono essere assicurate da un dipendente di categoria D in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso alla qualifica di segretario comunale a livello nazionale», si porrebbe in frontale contrasto con la potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto la legge regionale, in tal modo, interferirebbe con la normativa statale, cui spetta, appunto in via esclusiva, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni;

che, in particolare, l'art. 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) disciplina il ruolo e le funzioni dei segretari comunali e provinciali, descrivendone i compiti, le funzioni e i rapporti con la figura (eventuale) del direttore generale, oltre a dettare, mediante rinvio ad altre fonti ben individuate, le norme che regolamentano il rapporto di lavoro di queste figure, tutti profili omessi dalla disposizione regionale censurata;

che, infine, sarebbero violati anche l'art. 97 Cost., sotto i profili del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, e l'art. 51 Cost., sotto il profilo dell'uguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici;

che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non si è costituita in giudizio;

che, nelle more del giudizio, la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 12, comma 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2018, n. 20 (Assestamento del bilancio per gli anni 2018-2020 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26); che, con atto depositato in data 26 novembre 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta dell'8 novembre 2018, per essere venute meno le ragioni che avevano indotto all'impugnazione della disposizione regionale indicata in ricorso;



che l'Avvocatura generale dello Stato ha evidenziato, nell'atto di rinuncia, che l'Avvocatura della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha rappresentato, con nota inviata per posta elettronica in data 24 settembre 2018, che tutti gli incarichi di reggenza di sedi di segretariati di Comuni con popolazione sino a 3000 abitanti sono stati conferiti dagli enti locali ai sensi dell'art. 13, comma 13, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione (Legge finanziaria 2010)» e che, dunque, la disposizione impugnata non risulta aver avuto, medio tempore, alcuna concreta attuazione.

Considerato che vi è stata rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (ex plurimis, ordinanze n. 4 del 2019, n. 244 e n. 205 del 2018).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190061

N. 62

Sentenza 6 febbraio - 21 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Interventi per favorire il ricambio generazionale - Misure per incentivare la cessazione dal servizio anticipata rispetto al termine per il conseguimento del diritto alla pensione.

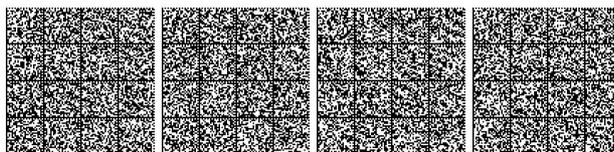
– Legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018), art. 17.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23 febbraio-9 marzo 2018, depositato in cancelleria il 2 marzo 2018, iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nella udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 2 marzo 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018), per violazione dei «principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica», nonché degli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), e 117, terzo comma, della Costituzione.

2.- Rappresenta il ricorrente che l'art. 17 della legge prov. Trento n. 18 del 2017, rubricato «Interventi per la riduzione dell'età media del personale provinciale e per l'assunzione di giovani», promuove un incentivo all'esodo dal lavoro del personale a tempo indeterminato, che si dimette dal servizio in via anticipata rispetto al termine per il conseguimento del diritto alla pensione, al fine di favorire il ricambio generazionale dell'organico della Provincia autonoma, di quello degli enti strumentali pubblici, degli enti locali e delle aziende pubbliche di servizi alla persona.

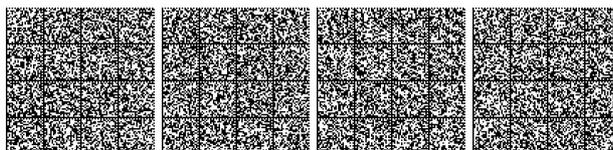
L'incentivo è disposto in misura percentuale della retribuzione lorda annua che sarebbe spettata dalla data di cessazione alla data di maturazione del primo requisito di pensione e l'art. 17 della stessa legge provinciale trentina demanda a successivi provvedimenti legislativi la definizione delle condizioni, delle modalità e dei criteri di attuazione della misura, previa valutazione dei connessi impatti organizzativi e finanziari e previe rilevazioni volte a verificare la potenziale adesione dei dipendenti interessati.

3.- Il ricorrente espone che il predetto intervento normativo della Provincia autonoma di Trento da un lato contrasta con i principi generali dell'ordinamento giuridico in materia di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro, dall'altro, incentivando l'esodo del personale impiegato, è suscettibile di determinare maggiori oneri previdenziali per anticipo di trattamento di fine servizio, non quantificati né aventi copertura; con conseguente aggravio sulla finanza pubblica, in violazione dei principi di cui all'art. 81 Cost., in tema di equilibrio di bilancio e di mancata previsione di entrate idonee a far fronte ai maggiori oneri provocati.

Rileva, altresì, il ricorrente che, poiché l'art. 6 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) attribuisce alla Regione, nelle materie concernenti la previdenza e le assicurazioni sociali, la sola facoltà di emanare norme legislative allo scopo di integrare le disposizioni delle leggi dello Stato, la disposizione scrutinata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost., che devolve alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «previdenza sociale».

Secondo il ricorrente, la previsione in oggetto, del resto, «comporta impatti significativi sul meccanismo di accesso al trattamento di quiescenza non preventivati dal legislatore nazionale al momento della riforma del sistema pensionistico. Tale disposizione, oltre a potere produrre eventuali futuri effetti emulativi, contrasta con l'art. 3 della Costituzione, per violazione del principio di uguaglianza; ciò in quanto il personale di tutte le amministrazioni pubbliche e private si troverebbe di fronte ad una diversità di trattamento».

Sotto tale profilo, peraltro, ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, nel disciplinare in modo difforme rispetto alla normativa nazionale la materia della risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che devolve alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile per evitare ingiustificate disparità di trattamento tra i dipendenti di diversi soggetti pubblici datoriali.



In proposito, il ricorrente deduce che «[a] tale esigenza di uniformità si ispira evidentemente la espressa previsione contenuta nell'art. 1 comma 3 del D. Lgs. 30.03.2001, n. 165 secondo la quale i principi desumibili dalla legge di delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (L. 23.10.1992, n. 421, art. 2, comma 1 lett. *d*) e comma 2) “costituiscono [...], per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”».

Ciò posto, secondo il ricorrente, l'art. 17 della legge prov. Trento n. 18 del 2017, nel regolare lo scioglimento del rapporto lavorativo, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento e le menzionate «norme fondamentali».

Sotto altro profilo, la previsione in esame violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di «coordinamento della finanza pubblica», trattandosi di materia di legislazione concorrente, in relazione alla quale è sempre riservata alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali e comportando le dimissioni anticipate del lavoratore, nel caso in cui il soggetto attenda l'accesso alla pensione di vecchiaia, minori entrate per l'ente previdenziale con effetti negativi sulla finanza pubblica.

4.- La Provincia autonoma di Trento si è costituita in giudizio con atto depositato in data 6 aprile 2018. Nel riservere a una successiva memoria difensiva l'illustrazione dei motivi a sostegno dell'infondatezza del ricorso, la Provincia ne chiedeva il rigetto «siccome inammissibile ed infondato, per insussistenza delle lamentate violazioni degli artt. 117, comma 2, lettera *o*) e lettera *l*), 81, 3, 117, comma 3, Cost., nonché dell'art. 6 dello Statuto Speciale».

Con successiva memoria la Provincia rappresenta di aver adottato la norma al dichiarato fine di favorire il ricambio generazionale dei propri dipendenti, che, attualmente, superano in gran numero i cinquanta anni di età.

Secondo la Provincia, la norma impugnata sarebbe esente dai vizi di legittimità costituzionale prospettati dalla difesa dello Stato, poiché trattasi di una norma programmatica, che introduce una misura sperimentale - valida fino al 2020 - per la cui applicazione sono necessari ulteriori atti normativi, la cui adozione è subordinata ad una rilevazione, effettuata settore per settore, per verificare la potenziale adesione dei dipendenti interessati e per valutare la sostenibilità degli oneri finanziari conseguenti.

In ragione della sua natura di principio e delle valutazioni di impatto finanziario a cui è subordinata la sua attuazione, la norma non comporterebbe alcuna conseguenza sui presupposti della contribuzione ovvero della maturazione dei requisiti di accesso alla pensione e non avrebbe alcun effetto pregiudizievole per l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e per i saldi di finanza pubblica.

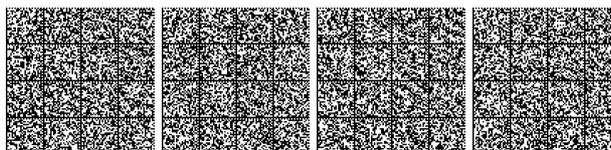
In punto di fatto la Provincia rappresenta che, nelle more della presentazione del ricorso, sono state effettuate le rilevazioni, da cui è emerso che solo l'8 per cento del personale dipendente delle autonomie locali è realmente interessato all'esodo anticipato, che la misura non è applicabile al personale sanitario e a quello scolastico, comportando costi per l'amministrazione superiori a quelli ideati, e che intende attribuire un incentivo all'esodo inferiore al costo del personale qualora rimanesse in servizio, pari al 40 per cento della retribuzione lorda percepita, così da realizzare risparmi di spesa per assumere lavoratori giovani.

Con specifico riferimento ai singoli parametri evocati dal ricorrente, la Provincia autonoma prosegue deducendo che dall'applicazione della norma impugnata non deriverà aggravio per la finanza pubblica poiché le maggiori spese derivanti dall'anticipazione del trattamento di fine servizio saranno compensate dalla sua misura inferiore, in ragione del minor periodo posto a base del calcolo - così che l'erogazione anticipata si tradurrà in un risparmio per l'ente pubblico -, mentre le minori entrate per l'INPS saranno compensate dalla prestazione previdenziale erogata al momento del pensionamento, il cui importo sarà rapportato ad una minore anzianità di servizio e ad un incremento inferiore della retribuzione del lavoratore, determinati dall'esodo anticipato.

Peraltro, la norma impugnata sarebbe espressione della competenza statutaria «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (di cui all'art. 8, numero 1, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige), perseguiti attraverso l'utilizzo di un istituto civilistico, le dimissioni volontarie, che l'incentivo promuove, senza incidere sulla disciplina del pubblico impiego e senza determinare alcuna disparità di trattamento o invasione della sfera di competenza del legislatore nazionale in materia di «ordinamento civile».

Neppure vi sarebbe l'invasione della competenza del legislatore nazionale in materia di «previdenza sociale», restando ferma la disciplina statale in ordine alla maturazione dei requisiti pensionistici.

5.- La difesa dello Stato ha depositato a sua volta memoria con cui ribadisce le censure di incostituzionalità, deducendo che le misure adottate per incentivare l'esodo anticipato dal lavoro del personale a tempo indeterminato della Provincia incidono sulla risoluzione del rapporto di lavoro e quindi sulla disciplina del lavoro pubblico, con conseguente invasione della sfera di competenza del legislatore nazionale.



Il Presidente del Consiglio dei ministri insiste, inoltre, sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. e dell'art. 3 Cost., poiché la misura regionale involve profili previdenziali e determina una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici, non giustificabile neppure in relazione alla sua natura sperimentale e transitoria; insiste sulla violazione dell'art. 81 Cost., non essendo stati quantificati e coperti i maggiori oneri derivanti dall'anticipo dell'erogazione del trattamento di fine servizio, per cui non potrebbe farsi luogo a compensazione; e insiste, infine, sulla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto della norma regionale con i principi che presidiano il controllo della spesa pubblica.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018), che, al fine di favorire il ricambio generazionale dei dipendenti della stessa Provincia autonoma, degli enti strumentali pubblici, degli enti locali e delle aziende pubbliche di servizi alla persona, prevede un incentivo all'esodo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che si dimetta anticipatamente dal servizio.

La norma prevede che l'incentivo sia calcolato in misura percentuale della retribuzione lorda annua che sarebbe spettata dalla data di cessazione alla data di maturazione del primo requisito di pensione e demanda a successivi provvedimenti legislativi la determinazione delle modalità di attuazione della misura.

La questione è stata promossa in riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che costituiscono limiti da osservare nell'esercizio delle competenze statutarie, nonché agli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettera l), quest'ultima in relazione al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), 117, secondo comma, lettera o), e 117, terzo comma, della Costituzione.

2.- Con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. la questione è fondata.

Va innanzitutto disattesa la difesa della Provincia che ascrive la norma, oggetto di impugnazione, alla propria competenza in materia di ordinamento degli uffici e del personale, giacché vanno distinti i profili normativi relativi al rapporto di lavoro da quelli organizzativi.

Parimenti non è condivisibile l'argomento con il quale si rivendica alla Provincia una competenza negoziale in ordine alla gestione dei rapporti di lavoro del proprio personale, dovendosi distinguere eventuali provvedimenti riferiti a singoli dipendenti da una disciplina normativa, quale quella, di interesse collettivo, oggetto della norma impugnata, riferibile a tutti i rapporti di lavoro privatizzato, che necessita di una disciplina uniforme sul territorio nazionale.

La materia è, dunque, attratta dall'ordinamento civile e, in ragione delle disposizioni di cui all'art. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, dalle quali si ricava il principio, deve trovare la propria sede nella contrattazione sindacale tra l'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (A.P.Ra.N.) e le organizzazioni sindacali, al fine di realizzare gli specifici obiettivi, pur meritevoli di apprezzamento, relativi al ricambio generazionale, da definire, però, non con una previa normativa, ma con una disciplina collettiva.

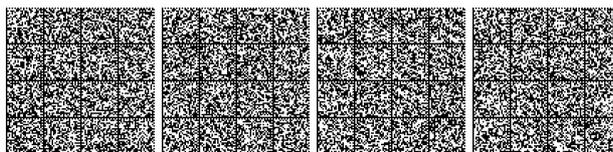
Va, pertanto, accolta la censura relativa al contrasto della normativa in questione con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., stante l'evidente riconducibilità della disciplina del lavoro pubblico contrattualizzato all'ordinamento civile e alla norma di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 che, a propria volta, rinvia alla contrattazione collettiva (sentenze n. 172 del 2018, n. 160 e n. 32 del 2017, n. 251 del 2016).

Conseguentemente la previsione normativa oggetto di impugnazione che stabilisce, al comma 1, sia pure in maniera programmatica e non autoapplicativa, la possibilità di incentivi all'esodo, andava rimessa alla contrattazione collettiva propria del pubblico impiego privatizzato.

L'art. 17, comma 2, della legge prov. Trento n. 18 del 2017 è parimenti incostituzionale poiché impone rilevazioni tecniche volte a verificare la potenziale adesione dei dipendenti interessati in diretta correlazione alla previsione normativa del comma 1.

L'art. 17, comma 3, che demanda a future specifiche disposizioni legislative i criteri di attuazione della adozione degli esodi incentivati, contrasta palesemente con la riserva posta dal d.lgs. n. 165 del 2001 alla contrattazione collettiva in tale materia.

Resta assorbita ogni altra censura.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190062

N. 63

Sentenza 20 febbraio - 21 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Modifiche alla parte V del decreto legislativo n. 58 del 1998 - Applicazione alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni di attuazione adottate dalla CONSOB e dalla Banca d'Italia - Abuso di informazioni privilegiate.

- Decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), art. 6, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), promosso dalla Corte di appello di Milano, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra G. P. e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), con ordinanza del 19 marzo 2017, iscritta al n. 87 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di G. P. e della CONSOB, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Andrea Giussani per G. P., Paolo Palmisano e Salvatore Providenti per la CONSOB e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

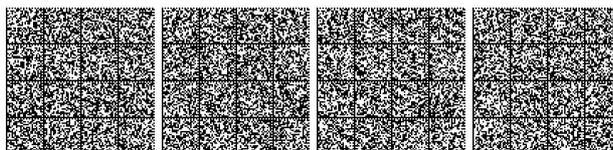
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 marzo 2017, la Corte d'appello di Milano, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 77 (*recte*: 76) della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis» del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) «in attuazione dell'art. 3, comma 1, letter[e] i) e l), della legge 7 ottobre 2014, n. 154» (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre).

Con la medesima ordinanza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., 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, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis» del d.lgs. n. 58 del 1998, «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis» del medesimo decreto legislativo «in attuazione dell'art. 3 della legge delega n. 154/2014, escludendo la retroattività *in mitius* della normativa più favorevole prevista dall'art. 6, comma 3» del d.lgs. n. 72 del 2015.

1.1.- Il Collegio rimettente espone anzitutto di essere investito della opposizione proposta da G. P. avverso la delibera della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) n. 19659 del 6 luglio 2016, che aveva irrogato nei suoi confronti una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 100.000 euro, unitamente alla misura interdittiva accessoria di due mesi di sospensione dall'esercizio dell'attività e alla pubblicazione, per estratto, della delibera nel Bollettino della CONSOB, per l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate di cui all'allora vigente art. 187-bis, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 58 del 1998, integrato - secondo la prospettazione della CONSOB - dall'invio di una e-mail da parte di G. P. alla propria consorte, in calce alla quale era illustrato un piano di rafforzamento patrimoniale della società presso la quale lo stesso G. P. lavorava, reso pubblico al mercato soltanto un mese più tardi.

Accanto ad altre doglianze, il ricorrente G. P. aveva dedotto la violazione, da parte della CONSOB, dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015, che esclude l'applicazione della quintuplicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal d.lgs. n. 58 del 1998, stabilita dall'art. 39, comma 3, della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari). Conseguentemente, la sanzione minima a lui applicabile avrebbe dovuto essere pari a 20.000 euro, in luogo dei 100.000 euro effettivamente irrogatigli.



La CONSOB aveva, tuttavia, eccetto che all'applicazione dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015, invocato dal ricorrente, ostava il disposto del comma 2 del medesimo articolo, che espressamente esclude l'applicazione retroattiva *in mitius* delle modifiche al trattamento sanzionatorio degli illeciti previsti dal d.lgs. n. 58 del 1998, introdotte dallo stesso d.lgs. n. 72 del 2015. Alla medesima conclusione si sarebbe dovuti d'altra parte pervenire, secondo la CONSOB, in forza della disciplina generale delle sanzioni amministrative stabilita dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), che non prevede l'applicazione retroattiva delle modifiche sanzionatorie più favorevoli.

1.2.- La Corte d'appello rimettente dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 77 (*recte*: 76) Cost., dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis TUF in attuazione dell'art. 3, comma 1, lettere *i*) e *l*) della legge delega n. 154/2014».

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata costituirebbe l'attuazione del criterio indicato nell'art. 3, comma 1, lettera *m*), numero 1), della legge n. 154 del 2014, che delegava il Governo, «con riferimento alla disciplina sanzionatoria adottata in attuazione delle lettere *i*) e *l*)», a «valutare l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione». Le lettere *i*) e *l*), peraltro, non menzionerebbero l'art. 187-bis tra le «norme da riformulare sotto il profilo delle sanzioni»; ciò che profilerebbe un possibile eccesso di delega.

In ogni caso, a parere della Corte rimettente «il Governo, dando attuazione alla legge delega sopra citata, avrebbe dovuto meglio valutare l'opportunità di estendere il principio del favor rei con riguardo alla disciplina sanzionatoria della fattispecie di «abuso di informazioni privilegiate» in questione, esercitando discrezionalmente un potere che gli era stato conferito dal legislatore delegante».

1.3.- Il giudice *a quo* dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dello stesso art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis TUF [...] escludendo la retroattività *in mitius* della normativa più favorevole prevista dall'art. 6, comma 3», dello stesso d.lgs. n. 72 del 2015, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

1.3.1.- Tali questioni sarebbero, anzitutto, rilevanti dal momento che l'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale comporterebbe la possibilità di irrogare nei confronti del ricorrente G. P., ove ritenuto responsabile dell'illecito ascrittogli, la sanzione più mite di 20.000 euro, in luogo di quella di 100.000 determinata dalla CONSOB.

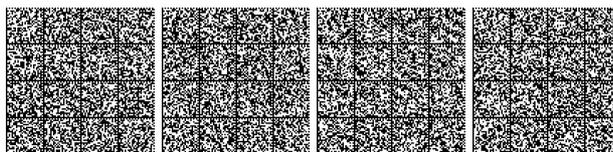
1.3.2.- Sotto il profilo della non manifesta infondatezza delle questioni in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la Corte rimettente osserva che, secondo un consolidato orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, le garanzie stabilite dalla CEDU «si applicano a tutti i precetti di carattere afflittivo a prescindere dalla loro qualificazione come sanzioni penali nell'ordinamento di provenienza» (sono richiamate le sentenze della Corte EDU 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi; 27 settembre 2011, Menarini Diagnostics srl contro Italia; e 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia).

Anche la sanzione di cui si controverte nel giudizio *a quo*, secondo la Corte rimettente, avrebbe natura «punitiva», essendo posta a tutela dei mercati finanziari e perseguendo prevalentemente scopi deterrenti e punitivi mediante la comminatoria di una sanzione severa, in particolare ove si consideri il massimo applicabile.

Dall'affermata natura «punitiva» della sanzione discenderebbe, a parere del giudice *a quo*, la sua necessaria soggezione al principio di legalità dei reati e delle pene ai sensi dell'art. 7 CEDU; principio che contempla tra i propri corollari, secondo l'interpretazione offertane dalla Corte EDU, anche la necessaria retroattività della legge penale più favorevole entrata in vigore successivamente alla commissione del fatto. Di qui, secondo il rimettente, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione, appunto, all'art. 7 CEDU.

1.3.3.- D'altra parte, la «scelta di non ricorrere al principio della retroattività del trattamento sanzionatorio più favorevole con riferimento alle sanzioni previste dall'art. 187-bis del TUF, di natura sostanzialmente penale» porrebbe altresì «un consistente dubbio sulla compatibilità di detto regime con l'art. 3 Cost. e con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza».

Rammentata la giurisprudenza di questa Corte in materia di retroattività *in mitius* della legge penale, e in particolare il criterio secondo cui solo gravi motivi di interesse generale potrebbero giustificare, al metro dell'art. 3 Cost., eventuali deroghe a tale principio, il Collegio rimettente osserva che «nel caso in esame, non sarebbe ravvisabile alcuna giustificazione, men che meno di rango costituzionale, tale da legittimare il sacrificio del trattamento più favorevole previsto dall'art. 6, comma 3 del D. Lgs. 72/2015. Difatti, nonostante nella legge delega fosse indicata detta possibilità nella materia *de qua*, risulta alquanto difficile ravvisare una *ratio* alla scelta fatta in senso opposto dal legislatore delegato».



La Corte di appello evidenzia, in proposito, come il legislatore, in plurime disposizioni relative a sanzioni amministrative in materia tributaria e valutaria e di responsabilità degli enti, abbia più volte in passato contemplato la retroattività della *lex mitior*: ad esempio nell'art. 23-bis aggiunto al d.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 (Approvazione del testo unico delle norme di legge in materia valutaria) dall'art. 1, comma 2, della legge 7 novembre 2000, n. 326 (Modifiche al testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, in materia di sanzioni per le violazioni valutarie); nell'art. 3 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662); nell'art. 46 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337); nell'art. 3 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300).

In mancanza tuttavia di una espressa disposizione che conferisca effetto retroattivo alla nuova disciplina sanzionatoria più favorevole - e anzi in presenza di una esplicita disposizione che condiziona la sua applicazione all'adozione di specifiche disposizioni di attuazione da parte della CONSOB - la Corte rimettente ritiene, in conformità a quanto stabilito dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, nella sentenza 2 marzo 2016, n. 4114, di non potere essa stessa procedere all'applicazione retroattiva del nuovo quadro sanzionatorio discendente dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015.

Il giudice *a quo* richiama, altresì, la sentenza n. 193 del 2016 di questa Corte, che ha ritenuto infondata una questione di legittimità costituzionale, parimenti sollevata in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981, nella parte in cui non prevede la retroattività *in mitius* nella generale disciplina dell'illecito amministrativo. Osserva il rimettente che, in quell'occasione, questa Corte ha escluso che dalla giurisprudenza della Corte EDU sia ricavabile l'affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione negli ordinamenti dei singoli Stati del principio di retroattività con riferimento alla generalità delle sanzioni amministrative, dovendosi piuttosto procedere a una preventiva valutazione della singola sanzione come «convenzionalmente penale» alla luce dei cosiddetti criteri Engel. La questione ora prospettata, tuttavia, si riferirebbe «unicamente a una previsione normativa di carattere certamente afflittivo», la cui mancata applicazione retroattiva «non appare ragionevole»; e ciò anche alla luce della considerazione che «l'insider trading è un illecito civile che ha anche rilievo penale», di talché non vi sarebbero «ragioni per escludere l'applicazione della legge più favorevole in tale specifico campo, come è avvenuto per le violazioni tributarie».

1.3.4.- Il contrasto con i parametri costituzionali e convenzionali invocati, peraltro, «non potrebbe essere risolto ricorrendo a un'interpretazione conforme alla Convenzione EDU e ai parametri costituzionali, in quanto è riscontrabile una consolidata giurisprudenza di legittimità che in più occasioni ha ribadito la non applicabilità del principio della retroattività della *lex mitior* al settore degli illeciti amministrativi»; giurisprudenza fondata «sul rifiuto generalizzato di un'applicazione analogica dell'art. 2, secondo comma, cod. pen., anche alla luce dell'art. 14» delle Preleggi.

1.3.5.- Osserva infine la Corte rimettente che la disposizione censurata, una volta riconosciutene la natura sostanzialmente penale, parrebbe «in netto contrasto anche con il principio di cui all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», 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 in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.- Ad avviso dell'interveniente, la questione sollevata in relazione all'art. 77 (*recte*: 76) Cost. sarebbe inammissibile e, comunque, infondata.

2.1.1.- Anzitutto, la questione sarebbe irrilevante, in quanto la disposizione oggetto del dubbio di legittimità costituzionale non sarebbe applicabile al caso oggetto del processo *a quo*.

Ciò in quanto il regime intertemporale dettato dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 riguarderebbe soltanto le modifiche direttamente apportate dal medesimo decreto legislativo alle disposizioni del d.lgs. n. 58 del 1998, e non già la previsione - contenuta nell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015 - dell'inapplicabilità della quintuplicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, disposta dall'art. 39, comma 3, della legge n. 262 del 2005. Tale quintuplicazione - rileva l'Avvocatura generale dello Stato - non si sarebbe mai tradotta in una diretta modifica delle sanzioni stabilite dal d.lgs. n. 58 del 1998, dal momento che il suo ambito applicativo si estende anche alle sanzioni previste dal decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) e dalla legge 12 agosto 1982, n. 576 (Riforma della vigilanza sulle assicurazioni). L'inapplicabilità della quintuplicazione delle sanzioni previste dal d.lgs. n. 58 del 1998, stabilita dal comma 3 dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015, non potrebbe, pertanto, essere qualificata come una delle «modifiche apportate alla parte V del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58» cui si riferisce il comma 2, in questa sede censurato.



Il regime intertemporale della disciplina di cui al comma 3 si fonderebbe, pertanto, non già sul precedente comma 2, bensì sul «generale principio di irretroattività della legge di cui all'art. 11 disp. prel. cod. civ.», che comunque osterebbe all'applicazione retroattiva del più favorevole regime sanzionatorio derivante dall'inapplicabilità della quintuplicazione delle sanzioni.

Di qui l'irrelevanza della questione.

2.1.2.- La questione sarebbe, comunque, infondata nel merito. La previsione dell'inapplicabilità, in via generale, della quintuplicazione delle sanzioni previste dal d.lgs. n. 58 del 1998 costituirebbe, infatti, una coerente attuazione del principio di delega fissato dall'art. 3, comma 1, lettera i), numero 1.2), della legge n. 154 del 2014, che dava mandato al Governo di rivedere i minimi e i massimi delle sanzioni in modo tale che «la sanzione applicabile alle persone fisiche sia compresa tra un minimo di 5.000 euro e un massimo di 5 milioni di euro» (lettera i, numero 1.2.2).

La disposizione censurata, pertanto, non solo non avrebbe ecceduto i confini della legge di delegazione, ma anzi ne avrebbe costituito puntuale attuazione.

2.2.- Parimenti inammissibili, e comunque infondate, sarebbero, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, le questioni di legittimità costituzionale formulate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU.

2.2.1.- Le questioni sarebbero anzitutto inammissibili dal momento che la disposizione che rende non retroattiva la nuova disciplina sanzionatoria risultante dall'inapplicabilità della quintuplicazione delle sanzioni amministrative in forza dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015 non sarebbe il censurato art. 6, comma 2, del medesimo decreto legislativo, bensì il principio generale sancito dall'art. 11 delle Preleggi.

2.2.2.- Le questioni sarebbero, comunque, infondate nel merito.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il Collegio rimettente intenderebbe applicare il principio del favor rei all'intero ambito delle sanzioni amministrative dal t.u. finanza, travalicando in tal modo l'obbligo discendente dall'art. 7 CEDU, che riguarderebbe invece - come sottolineato da questa Corte nella sentenza n. 193 del 2016 - «singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, siano idonee ad acquisire caratteristiche "punitive" alla luce dell'ordinamento convenzionale».

La questione sarebbe, d'altra parte, infondata anche in riferimento all'art. 3 Cost. La legge di delega aveva, infatti, prescritto al legislatore delegato di «valutare l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione» (art. 3, comma 1, lettera m, numero 1, della legge n. 154 del 2014): il legislatore delegato disponeva dunque di ampia discrezionalità nell'orientarsi in un senso o nell'altro. Sarebbe stato, allora, onere del giudice *a quo* dimostrare in modo concreto e specifico, al metro dell'art. 3 Cost., la manifesta irragionevolezza della scelta, operata dal legislatore, di non estendere tale principio alle nuove più miti sanzioni introdotte con il d.lgs. n. 72 del 2015. L'inosservanza di tale onere renderebbe la questione anche inammissibile, per difetto di motivazione.

2.3.- Inammissibile sarebbe, infine, la questione relativa al possibile contrasto con l'art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, contrasto che avrebbe potuto semmai formare oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

Nel merito, tale questione sarebbe comunque infondata, dal momento che anche alla stregua del diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di Lussemburgo, le sanzioni in esame, introdotte in adempimento di obblighi comunitari, conserverebbero valore amministrativo e non penale.

In ogni caso, secondo i principi affermati nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE, l'apparato sanzionatorio amministrativo per gli abusi di mercato dovrebbe pur sempre essere caratterizzato da adeguatezza, dissuasività, effettività e proporzionalità. Conseguentemente, il principio della retroattività della *lex mitior* sancito dall'art. 49, paragrafo 1, CDFUE non potrebbe comunque «condurre a soluzioni che siano tali da privare di effetto utile le norme dell'Unione applicate nei procedimenti che vengono in considerazione; o a soluzioni manifestamente sproporzionate (per eccesso o per difetto) rispetto agli interessi che le norme dell'Unione applicate in quei procedimenti mirano a tutelare». Di talché, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, «in linea di principio, l'articolo 49 CDFUE non osta alla previsione della irretroattività della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative quando ciò sia necessario [ad] assicurare una risposta effettiva, proporzionata e dissuasiva per le violazioni di rilevanti interessi dell'Unione»; e ciò in quanto il principio di cui all'art. 49 della Carta sarebbe «indubbiamente riservato alle sole sanzioni qualificabili come penali».

3.- Si è costituita la CONSOB, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza delle questioni di legittimità prospettate dalla Corte di appello di Milano.



3.1.- La prima questione di legittimità costituzionale sarebbe, sotto più profili, inammissibile, in quanto formulata in termini dubitativi e perplessi, tanto da determinare ambiguità ed indeterminazione del petitum.

Inconferente nella specie si rivelerebbe, in effetti, il censurato art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 che, contrariamente a quanto opinato dalla Corte rimettente, non recherebbe alcuna disposizione in materia sanzionatoria, non modificando - in particolare - il trattamento sanzionatorio per gli abusi di mercato. La norma denunciata non si porrebbe comunque in contrasto con alcun criterio di delega, limitandosi a prevedere - in conformità ai principi generali vigenti in materia di illeciti amministrativi, e al principio generale posto dall'art. 11 delle Preleggi - l'efficacia soltanto per il futuro della nuova disciplina, che il legislatore avrebbe oltre tutto ragionevolmente posposto all'entrata in vigore della disciplina regolamentare di attuazione da parte della CONSOB e della Banca d'Italia.

La questione sarebbe, infine, inammissibile anche per «carezza assoluta di motivazione sulla rilevanza».

3.2.- Quanto alla seconda questione di legittimità costituzionale sollevata dal Collegio rimettente, essa sarebbe inammissibile e, comunque, infondata.

3.2.1.- Anzitutto, si tratterebbe di questione irrilevante ai fini della decisione. L'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 non sarebbe, infatti, una norma che regola il quantum sanzionatorio, ma solo una disposizione transitoria che, tenuto conto della necessità di interventi attuativi di matrice secondaria, ha differito l'entrata in vigore della novella fino al momento dell'emanazione degli stessi.

L'irretroattività - e, dunque, l'inapplicabilità al caso di specie - della regola della "dequintuplicazione" delle sanzioni amministrative pecuniarie, stabilita dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015, non dipenderebbe dalla disposizione censurata, bensì da principi generali, che non abbisognano di espressa specificazione normativa e che derivano dall'art. 11 delle Preleggi e dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981.

3.2.2.- Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, dal momento che - come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di legittimità e da quella amministrativa, nonché dalla giurisprudenza della stessa Sezione di Corte d'appello rimettente - non sarebbe ravvisabile, in tema di sanzioni amministrative, un vincolo di natura costituzionale che comporti, in modo generalizzato, la retroattività delle disposizioni più favorevoli entrate in vigore successivamente alla commissione del fatto. Né un tale vincolo potrebbe dedursi dalla giurisprudenza della Corte EDU, la cui qualificazione in termini "punitivi" di taluni illeciti in materia di abusi di mercato resterebbe pur sempre circoscritta ai casi specifici di volta in volta esaminati, e sarebbe in ogni caso da intendere - come precisato dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 5 ottobre 2015, n. 19865) - ai soli fini della garanzia del processo equo di cui all'art. 6 CEDU, senza potersi estendere automaticamente al principio del favor rei.

L'infondatezza della questione discenderebbe, inoltre, dall'inesistenza di idonei *tertium comparationis* atti a dimostrare l'illegittimità della mancata estensione del principio del favor rei alla disciplina dell'illecito amministrativo di cui è causa, quelli menzionati dal rimettente essendo costituiti da norme esse stesse derogatorie rispetto ai principi generali, e del tutto disomogenee rispetto a quella di cui è causa: come tali, dunque, inidonee a supportare la tesi di un esercizio «palesamente irragionevole» della discrezionalità legislativa nel determinare se stabilire o meno l'applicazione retroattiva delle modifiche sanzionatorie più favorevoli in materia di illeciti amministrativi.

4.- Si è costituito, altresì, l'opponente G. P., a parere del quale l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015 costituirebbe una disposizione transitoria speciale derogatoria alla regola generale di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981.

Conseguentemente, G. P. ha chiesto, in via alternativa, alla Corte costituzionale: *a)* di «dichiarare, con sentenza interpretativa di accoglimento, l'illegittimità costituzionale della interpretazione dell'art. 6, comma 2 e/o comma 3, del D.Lgs. 72/2015, che non preveda l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione ogni qualvolta non vi osti uno specifico valore costituzionale almeno equivalente chiaramente individuato», per contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., in relazione agli artt. 7 CEDU e 49 CDFUE; ovvero, *b)* di «dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2 e/o comma 3, del D.Lgs. 72/2015, [...] nella parte in cui, nell'attuare il disposto dell'art. 3, comma 1, lett. *m)*, n. 1) della L. 7 ottobre 2014, n. 154, non prevede l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione ogni qualvolta non vi osti uno specifico valore costituzionale almeno equivalente chiaramente individuato», per «eccesso di delega in violazione dell'art. 77 Cost.»; ovvero, ancora, *c)* di «dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2 e/o comma 3, del D.Lgs. 72/2015, nella parte in cui non prevede l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione ogni qualvolta non vi osti uno specifico valore costituzionale almeno equivalente chiaramente individuato», per contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., in relazione agli artt. 7 CEDU e 49 CDFUE.

5.- In prossimità dell'udienza, lo stesso G. P. ha depositato memoria, nella quale ha analiticamente confutato gli argomenti spiegati dall'Avvocatura generale dello Stato e dalla CONSOB, reiterando poi le conclusioni già formulate nel proprio atto di costituzione.



6.- Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria nella quale, ribadite le eccezioni svolte nell'atto di intervento, ha in particolare rilevato che, nelle more del presente giudizio, è entrato in vigore il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 107, recante «Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE», che ha ulteriormente modificato le sanzioni edittali previste per l'illecito amministrativo di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998. Ciò comporterebbe, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, che la portata della pronuncia sulla questione sollevata dalla Corte di appello di Milano sarà limitata all'arco temporale nel quale sono state applicabili le disposizioni del d.lgs. n. 72 del 2015.

7.- Infine, anche la CONSOB ha depositato memoria in prossimità dell'udienza, nella quale ha essa pure posto l'accento sulla novella rappresentata dal d.lgs. n. 107 del 2018; novella che peraltro, ad avviso della CONSOB, non muterebbe sul piano sostanziale i termini delle questioni poste dal giudice rimettente, e in particolare della seconda questione. Ciò in quanto il nuovo limite edittale minimo della sanzione pecuniaria prevista per l'illecito amministrativo di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998, pari a 20.000 euro, coincide con quello risultante dalla "dequintuplicazione" operata dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015; di talché, anche nell'ipotesi di una restituzione degli atti al giudice *a quo* per esame dello *ius superveniens*, sarebbe del tutto agevole ipotizzare che il giudice *a quo* sollevi identica questione con riferimento alla nuova disciplina, nella parte in cui non è prevista l'applicazione retroattiva in favore di chi abbia commesso il fatto sotto il vigore della disciplina vigente prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 72 del 2015.

Considerato in diritto

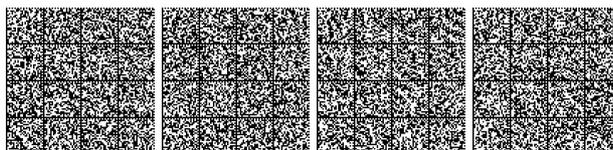
1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Milano ha sollevato, in riferimento all'art. 77 (*recte*: 76) della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187-bis del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) in attuazione dell'art. 3, comma 1, lettere *i*) e *l*), della legge delega 7 ottobre 2014, n. 154 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre).

Con la stessa ordinanza, la Corte d'appello di Milano ha sollevato altresì - in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., 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 - questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, nella parte in cui tale disposizione «ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis» del d.lgs. n. 58 del 1998 «in attuazione dell'art. 3 della legge delega n. 154/2014, escludendo la retroattività *in mitius* della normativa più favorevole prevista dall'art. 6, comma 3» del d.lgs. n. 72 del 2015.

2.- Ai fini della valutazione dell'ammissibilità e della fondatezza delle questioni prospettate, è opportuna una sintetica ricapitolazione delle vicende normative che ne costituiscono lo sfondo.

2.1.- L'abuso di informazioni privilegiate fu per la prima volta previsto quale delitto nell'ordinamento italiano con l'art. 2, comma 1, della legge 17 maggio 1991, n. 157 (Norme relative all'uso di informazioni riservate nelle operazioni in valori mobiliari e alla Commissione nazionale per le società e la borsa), in attuazione di obblighi imposti, a livello comunitario, dalla direttiva 89/592/CEE del Consiglio, del 13 novembre 1989, sul coordinamento delle normative concernenti le operazioni effettuate da persone in possesso di informazioni privilegiate (*insider trading*). Tale delitto conflui poi, con importanti modificazioni, nell'art. 180 del t.u. finanza, di cui al d.lgs. n. 58 del 1998.

In sede di trasposizione della direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato) - attuata mediante la legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), con la quale fu tra l'altro modificato il t.u. finanza del 1998 - all'abuso di informazioni privilegiate furono dedicate due nuove disposizioni del novellato testo unico: l'art. 184, che continuò a configurare la condotta come delitto, sia pure in una versione modificata rispetto alla disciplina previgente; e l'art. 187-bis, che introdusse una sino ad allora inedita figura di illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate, dai confini più



ampi rispetto alla corrispondente fattispecie delittuosa, e punita con sanzioni amministrative pecuniarie da ventimila a tre milioni di euro, aumentabili - ai sensi del comma 5 dello stesso articolo - fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito dall'illecito, quando esse apparissero inadeguate anche se applicate nel massimo, avuto riguardo alle qualità personali del colpevole ovvero all'entità del prodotto o del profitto conseguito.

2.2.- Pochi mesi dopo, sull'onda di noti scandali finanziari medio tempore verificatisi, l'art. 39 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari) stabili in via generale, al comma 1, il raddoppio delle pene stabilite per i reati previsti dal decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), dal t.u. finanza e dalla legge 12 agosto 1982, n. 576 (Riforma della vigilanza sulle assicurazioni), e al comma 5 - per quanto in questa sede direttamente rileva - la quintuplicazione di tutte le sanzioni amministrative pecuniarie previste in tali corpora normativi.

Per effetto di tale riforma, dunque, la sanzione amministrativa pecuniaria prevista per l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate, di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998, fu innalzata a centomila euro nel minimo e a quindici milioni di euro nel massimo.

2.3.- Nove anni più tardi, la legge n. 154 del 2014 delegò il Governo a rivedere le cornici edittali delle sanzioni pecuniarie amministrative previste dal t.u. bancario e dal t.u. finanza (art. 3, comma 1, lettere i e m), con il compito, tra gli altri, di «valutare l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione» (art. 3, comma 1, lettera m, numero 1).

In sede di attuazione della delega, l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015 dispose che «[a]lle sanzioni amministrative previste dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, non si applica l'articolo 39, comma 3, della legge 28 dicembre 2005, n. 262»: con un effetto, dunque, di ripristino della cornice edittale originariamente stabilita dalla legge n. 62 del 2005 per gli illeciti amministrativi da essa previsti, al netto della quintuplicazione introdotta, appunto, dalla legge n. 262 del 2005.

Per effetto dunque dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015, l'illecito amministrativo previsto dall'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 tornava a essere punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da ventimila a tre milioni di euro, salva la possibilità di procedere agli aumenti di cui al comma 5 dello stesso art. 6.

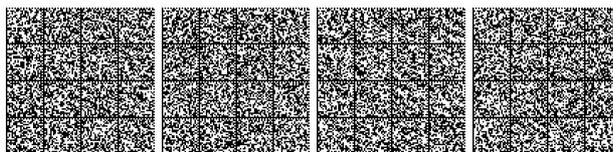
L'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 - in questa sede censurato - stabili, tuttavia, che «[l]e modifiche apportate alla parte V del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, si applicano alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Consob e dalla Banca d'Italia secondo le rispettive competenze [...]. Alle violazioni commesse prima della data di entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Consob e dalla Banca d'Italia continuano ad applicarsi le norme della parte V del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 vigenti prima della data di entrata in vigore del presente decreto legislativo».

In tal modo, il legislatore delegato non soltanto esclude implicitamente che alle modifiche apportate alla Parte V (relativa alle disposizioni sanzionatorie) del t.u. finanza potesse essere attribuita efficacia retroattiva rispetto ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 72 del 2015, ma addirittura rinviò l'applicabilità delle nuove disposizioni al momento dell'entrata in vigore dei regolamenti che la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) avrebbero dovuto adottare in forza del decreto legislativo medesimo.

Tali regolamenti furono, in effetti, adottati dalla CONSOB con la delibera 24 febbraio 2016, n. 19521 (Modifiche al regolamento sul procedimento sanzionatorio della Consob ai sensi dell'articolo 24 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, adottato con delibera n. 18750 del 19 dicembre 2013 e successive modificazioni), che modificò il vigente regolamento sul procedimento sanzionatorio della stessa CONSOB, e poi dalla Banca d'Italia con provvedimento del 3 maggio 2016, che parimenti modificò il proprio procedimento sanzionatorio.

2.4.- Successivamente alla proposizione dell'odierna questione di legittimità costituzionale, la disciplina dell'illecito amministrativo in parola è stata nuovamente modificata dall'art. 4, comma 9, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 107, recante «Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE», che - in attuazione della legge 25 ottobre 2017, n. 163 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2016 - 2017) - ha adeguato la legislazione nazionale al regolamento (UE) n. 596/2014, modificando ulteriormente, per quanto in questa sede rileva, l'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998.

In particolare, la disposizione novellata descrive le condotte costitutive dell'illecito (ridenominato «Abuso e comunicazione illecita di informazioni privilegiate») attraverso un mero rinvio alle ipotesi indicate nell'art. 14 del predetto regolamento UE, disponendo poi che tali condotte siano punite con la sanzione amministrativa pecuniaria da ventimila a cinque milioni di euro, aumentabili fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il profitto conseguito ovvero le perdite evitate per effetto dell'illecito, nei casi previsti dal comma 5 dello stesso art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998.



A seguito di tali ultime modifiche, dunque, l'illecito amministrativo in parola resta punibile con la sanzione amministrativa pecuniaria minima di ventimila euro, mentre il massimo edittale è ora innalzato a cinque milioni di euro (salvi gli aumenti nei casi previsti dal comma 5).

3.- La Corte d'appello di Milano dubita, anzitutto, della compatibilità dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 con l'art. 77 Cost., con riferimento alla disciplina della legge n. 154 del 2014. All'evidenza, la Corte rimettente intende in realtà riferirsi al parametro costituzionale rappresentato dall'art. 76 Cost., e denunciare dunque un possibile eccesso di delega da parte del Governo.

Come correttamente eccepito dalla CONSOB, la questione è però inammissibile, in ragione dell'oscurità del *petitum* e della contraddittorietà della motivazione: vizi da ritenere assorbenti rispetto a quelli ulteriori eccepiti dall'Avvocatura generale dello Stato.

Il giudice *a quo* censura infatti - nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione - l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis TUF in attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera *i*) e *l*) della legge delega n. 154/2014».

Tuttavia, l'art. 6, comma 2, censurato non modifica affatto le sanzioni di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998, ma si limita, come già si è rammentato (*supra*, punto 2.3.), a disciplinare il regime intertemporale delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 72 del 2015 all'intera Parte V del d.lgs. n. 58 del 1998. Inconferenti sono, pertanto, i criteri di delega menzionati, che concernono la revisione della disciplina sanzionatoria degli illeciti previsti dal d.lgs. n. 58 del 1998.

L'unico significato plausibile della censura potrebbe, allora, riferirsi alla scelta compiuta dal legislatore di modificare - attraverso l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015 - la disciplina sanzionatoria dell'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998; e ciò al di fuori - in ipotesi - del mandato contenuto nelle precedenti lettere *i*) e *l*). Tuttavia, da un lato una simile lettura della censura si porrebbe in aperta distonia rispetto al senso complessivo dell'ordinanza di rimessione, che mira ad assicurare l'applicabilità, nel caso oggetto del procedimento *a quo*, del più mite quadro sanzionatorio introdotto dall'art. 6, comma 3, la cui legittimità sotto il profilo della compatibilità con la legge delega verrebbe così - contraddittoriamente - a essere posta in discussione; dall'altro lato, ove fosse così intesa, la questione apparirebbe comunque viziata da *aberratio ictus*, in ragione dell'espressa indicazione da parte del rimettente, quale oggetto della censura, del comma 2 (anziché del comma 3) dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015.

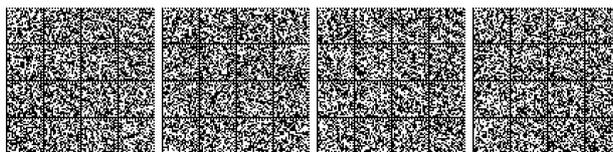
4.- Le altre questioni sollevate della Corte d'appello di Milano concernono la legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

4.1.- Anche in questo caso, il giudice rimettente incorre in un errore nella formulazione del *petitum*, censurando il comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015, «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis» del t.u. finanza, quando invece la modificazione del quadro sanzionatorio in parola è stata operata - come appena osservato - dal comma 3 del medesimo art. 6.

Dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione risulta, peraltro, evidente che il giudice *a quo* intende in realtà sollevare questioni di legittimità costituzionale della disposizione transitoria contenuta nel censurato art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, che differisce l'entrata in vigore delle modifiche apportate al regime sanzionatorio degli illeciti previsti dalla Parte V del t.u. finanza al momento dell'emanazione dei regolamenti della Banca d'Italia e della CONSOB, delimitando peraltro tali questioni alle sole modifiche che hanno avuto ad oggetto le sanzioni previste dall'art. 187-bis del medesimo testo unico (le uniche, del resto, su cui il rimettente è chiamato a pronunciarsi).

Il *petitum* dell'ordinanza di rimessione deve, dunque, rettammente intendersi come mirante alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione transitoria di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, nella sola parte in cui si riferisce alle modifiche apportate alle sanzioni previste dall'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998; modifiche che il giudice *a quo* vorrebbe, invece, si applicassero anche alle violazioni pregresse ancora sub iudice, in forza del principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale sotteso ai parametri costituzionali e convenzionali evocati.

4.2.- Tanto l'Avvocatura generale dello Stato quanto la CONSOB hanno eccepito l'inammissibilità anche di questo secondo gruppo di questioni in quanto, a loro avviso, il particolare regime transitorio introdotto dal censurato comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015 non si applicherebbe alla regola della "dequintuplicazione" delle sanzioni disposta dal comma 3 del medesimo articolo, e cioè alla regola che neutralizza gli effetti della quintuplicazione delle sanzioni, operata a suo tempo dall'art. 39, comma 3, della legge n. 262 del 2005, per gli illeciti amministrativi previsti dal t.u. finanza (*supra*, punti 2.2. e 2.3.). Da ciò discenderebbe l'irrelevanza della questione nel giudizio *a quo*, in cui si discute - appunto - della possibilità di sanzionare l'opponente sulla base delle sanzioni previste dall'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 al netto della quintuplicazione operata dalla legge n. 262 del 2005.



L'eccezione è, tuttavia, infondata.

Il rimettente muove evidentemente dalla premessa interpretativa, del tutto plausibile, che il comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015, dettando una disciplina transitoria per «[l]e modifiche apportate alla parte V del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58» dalle altre disposizioni dello stesso d.lgs. n. 72 del 2015, abbia inteso abbracciare anche la modifica, apportata dal successivo comma 3, alla disciplina sanzionatoria degli illeciti previsti dalla Parte V del t.u. finanza: e cioè la modifica consistente nella “dequintuplicazione” delle sanzioni amministrative previste, appunto, nella Parte V del testo unico, nella quale è collocata anche la disciplina sanzionatoria dell'abuso di informazioni privilegiate (art. 187-*bis*) che in questa sede viene in considerazione.

Nella prospettiva interpretativa del rimettente, dunque, anche la regola della “dequintuplicazione” prevista dal comma 3 soggiace alla disciplina transitoria stabilita dal censurato comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015, risultando così applicabile soltanto alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla CONSOB e dalla Banca d'Italia sulla base dello stesso d.lgs. n. 72 del 2015, e inapplicabile invece ai fatti pregressi, come quello contestato all'opponente nel giudizio *a quo*.

Tanto basta a considerare rilevanti, e pertanto ammissibili sotto questo profilo, le questioni aventi ad oggetto l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, prospettate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU.

4.3. - Una seconda eccezione di inammissibilità di tali questioni, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, concerne i poteri di questa Corte di sindacare eventuali profili di contrasto della disciplina censurata con le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007: profili evocati nella parte motiva dell'ordinanza, ove si sottolinea tra l'altro l'incompatibilità della disciplina transitoria dettata dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 con il principio di necessaria retroattività delle norme penali più favorevoli sancito dall'art. 49, paragrafo 1, terzo periodo, CDFUE.

Nemmeno questa eccezione, tuttavia, coglie nel segno.

Anche a prescindere dal rilievo che l'art. 49, paragrafo 1, CDFUE non è richiamato nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, ove il giudice *a quo* ha inteso formulare in termini chiari e definitivi le questioni sottoposte all'esame di questa Corte, occorre in questa sede ribadire - sulla scorta dei principi già affermati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019 - che a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia - per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. - alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e - ricorrendone i presupposti - di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta.

Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti erga omnes, di tale disposizione.

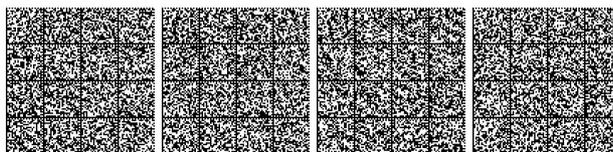
Da ciò consegue l'ammissibilità, anche sotto questo profilo, delle questioni prospettate.

5.- Prima di esaminare il merito di tali questioni, è peraltro necessario vagliare la possibile rilevanza nel giudizio *a quo* dello *ius superveniens* rappresentato dal d.lgs. n. 107 del 2018, su cui si sono soffermate le parti nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza e nella discussione orale.

Come già rammentato (*supra*, punto 2.4.), l'art. 4, comma 9, del d.lgs. n. 107 del 2018 ha nuovamente modificato il quadro sanzionatorio previsto dall'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998, in particolare tenendo fermo il minimo editale di ventimila euro, ma innalzando il massimo da tre a cinque milioni di euro, salva la possibilità di ulteriori aumenti nei casi previsti dal comma 5 dello stesso art. 187-*bis*.

Nulla ha disposto, però, il legislatore del 2018 in merito all'applicazione nel tempo della nuova disciplina, facendo così ritenere che abbia inteso assegnarle efficacia soltanto per il futuro. Ciò esclude che sia necessario restituire gli atti al giudice *a quo*.

6.- Nel merito, le questioni sono fondate, in relazione a entrambi i parametri invocati dal rimettente.



Il principio della retroattività della *lex mitior* in materia penale è infatti fondato, secondo la giurisprudenza di questa Corte, tanto sull'art. 3 Cost., quanto sull'art. 117, primo comma, Cost., eventuali deroghe a tale principio dovendo superare un vaglio positivo di ragionevolezza in relazione alla necessità di tutelare controinteressi di rango costituzionale (*infra*, punto 6.1.). Il principio in questione deve ritenersi applicabile anche alle sanzioni amministrative che abbiano natura "punitiva" (*infra*, punto 6.2.). Le sanzioni amministrative previste per l'abuso di informazioni privilegiate di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 hanno natura "punitiva", e rientrano come tali nell'ambito di applicazione del principio della retroattività *in mitius* (*infra*, punto 6.3.). La deroga alla retroattività *in mitius* stabilita dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, qui censurato, non supera il "vaglio positivo di ragionevolezza" ed è, pertanto, costituzionalmente illegittima, nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche *in mitius* apportate alle sanzioni amministrative previste per l'illecito di abuso di informazioni privilegiate di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 (*infra*, punto 6.4.).

6.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 236 del 2011, n. 215 del 2008 e n. 393 del 2006), la regola della retroattività della *lex mitior* in materia penale non è riconducibile alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost., che sancisce piuttosto il principio - apparentemente antinomico - secondo cui «[n]essuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Tale principio deve, invero, essere interpretato nel senso di vietare l'applicazione retroattiva delle sole leggi penali che stabiliscano nuove incriminazioni, ovvero che aggravino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato, non ostando così a una possibile applicazione retroattiva di leggi che, all'opposto, aboliscano precedenti incriminazioni ovvero attenuino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato. L'applicazione retroattiva della *lex mitior* non può, però, ritenersi imposta dall'art. 25, secondo comma, Cost., la cui *ratio* immediata è - *in parte qua* - quella di tutelare la libertà di autodeterminazione individuale, garantendo al singolo di non essere sorpreso dall'infrazione di una sanzione penale per lui non prevedibile al momento della commissione del fatto. Una simile garanzia non è posta in discussione dall'applicazione di una norma penale, pur più gravosa di quelle entrate in vigore successivamente, che era comunque in vigore al momento del fatto: e ciò «per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo» (sentenza n. 394 del 2006).

Cionondimeno, la regola dell'applicazione retroattiva della *lex mitior* in materia penale - sancita, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, del codice penale - non è sprovvista di fondamento costituzionale: fondamento che la costante giurisprudenza di questa Corte ravvisa anzitutto nel principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., «che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'abolito criminis o la modifica mitigatrice» (sentenza n. 394 del 2006). Ciò in quanto, in via generale, «[n]on sarebbe ragionevole punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve)» (sentenza n. 236 del 2011).

La riconduzione della retroattività della *lex mitior* in materia penale all'alveo dell'art. 3 Cost. anziché a quello dell'art. 25, secondo comma, Cost., segna però anche il limite della garanzia costituzionale della quale la regola in parola costituisce espressione. Mentre, infatti, l'irretroattività in peius della legge penale costituisce un «valore assoluto e inderogabile», la regola della retroattività *in mitius* della legge penale medesima «è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli» (sentenza n. 236 del 2011).

Il criterio di valutazione della legittimità costituzionale di eventuali deroghe legislative alla retroattività della *lex mitior* in materia penale, alla stregua dell'art. 3 Cost., è stato oggetto di approfondita analisi da parte di questa Corte nella sentenza n. 393 del 2006. In quell'occasione, la Corte osservò che la retroattività *in mitius* della legge penale è ormai affermata non solo, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 2 cod. pen., ma trova ampi riconoscimenti nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea. La retroattività della *lex mitior* in materia penale è in particolare enunciata tanto dall'art. 15, comma 1, terzo periodo, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, concluso a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881; quanto dall'art. 49, paragrafo 1, terzo periodo, CDFUE. Ciò ha indotto questa Corte a concludere che il valore tutelato dal principio in parola «può essere sacrificato da una legge ordinaria solo in favore di interessi di analogo rilievo [...]. Con la conseguenza che lo scrutinio di costituzionalità ex art. 3 Cost., sulla scelta di derogare alla retroattività di una norma più favorevole al reo deve superare un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo a tal fine sufficiente che la norma derogatoria non sia manifestamente irragionevole» (sentenza n. 393 del 2006).

In applicazione di tale criterio, la stessa sentenza n. 393 del 2006 giudicò non ragionevole, e pertanto costituzionalmente illegittima, la deroga alla retroattività delle modifiche più favorevoli, introdotte dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva,



di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), alla disciplina della prescrizione del reato, con riferimento ai processi pendenti in primo grado in cui fosse stata già dichiarata l'apertura del dibattimento. La successiva sentenza n. 72 del 2008 esclude invece l'incostituzionalità di tale deroga rispetto ai processi già pendenti in grado di appello, in ragione dell'esigenza di tutelare gli interessi di rango costituzionale dell'efficienza e della salvaguardia dei diritti dei destinatari della funzione giurisdizionale, potenzialmente pregiudicati dalla dispersione delle attività processuali già svolte che sarebbe conseguita all'applicazione generalizzata dei nuovi e più brevi termini di prescrizione a processi già conclusi in primo grado.

La questione della legittimità costituzionale della deroga alla retroattività, per i processi pendenti in grado di appello, delle più favorevoli disposizioni in materia di prescrizione introdotte dalla legge n. 251 del 2005 tornò qualche anno più tardi all'esame di questa Corte, in ragione del fatto nuovo rappresentato dalla sentenza della Grande Camera della Corte EDU, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia. Tale pronuncia aveva, per la prima volta, dedotto dall'art. 7 CEDU il principio secondo cui «se la legge penale in vigore al momento della commissione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato»; il che aveva indotto la Corte di cassazione a sollevare questione di legittimità costituzionale della medesima disciplina transitoria già giudicata legittima, quanto ai parametri allora dedotti, dalla sentenza n. 72 del 2008, sotto il profilo - questa volta - di un suo possibile contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU, come interpretato dalla sentenza Scoppola.

Con la già menzionata sentenza n. 236 del 2011, questa Corte affermò che - proprio in seguito alla sentenza Scoppola - il «principio di retroattività *in mitius*» ha, «attraverso l'art. 117, primo comma, Cost, acquistato un nuovo fondamento con l'interposizione dell'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo»; aggiungendo, peraltro, che - anche nel prisma del diritto convenzionale - a tale principio non può riconoscersi carattere assoluto, ben potendo il legislatore «introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione». La sentenza n. 236 del 2011 ritenne, per l'appunto, sussistere una simile valida giustificazione per la deroga legislativa alla retroattività *in mitius* sottoposta nuovamente al suo esame; e ciò per le medesime ragioni che avevano condotto la sentenza n. 72 del 2008 a risolvere in senso positivo la questione della sua compatibilità con l'art. 3 Cost.

La giurisprudenza costituzionale è, in tal modo, giunta ad assegnare al principio della retroattività della *lex mitior* in materia penale un duplice, e concorrente, fondamento. L'uno - di matrice domestica - riconducibile allo spettro di tutela del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nel cui alveo peraltro la sentenza n. 393 del 2006, in epoca immediatamente precedente alle sentenze “gemelle” n. 348 e n. 349 del 2007, aveva già fatto confluire gli obblighi internazionali derivanti dall'art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e dall'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, considerati in quell'occasione come criteri interpretativi (sentenza n. 15 del 1996) delle stesse garanzie costituzionali. L'altro - di origine internazionale, ma avente ora ingresso nel nostro ordinamento attraverso l'art. 117, primo comma, Cost. - riconducibile all'art. 7 CEDU, nella lettura offertane dalla giurisprudenza di Strasburgo (oltre alla sentenza Scoppola, Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia; sentenza 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania; sentenza 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra; sentenza 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina), nonché alle altre norme del diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui gli stessi artt. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e 49, paragrafo 1, CDFUE, quest'ultimo rilevante nel nostro ordinamento anche ai sensi dell'art. 11 Cost.

A tale pluralità di basi normative nel testo costituzionale fa, peraltro, da contraltare la comune *ratio* della garanzia in questione, identificabile in sostanza nel diritto dell'autore del reato a essere giudicato, e se del caso punito, in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione.

Comune è altresì il limite della tutela assicurata, assieme, dalla Costituzione e dalle carte internazionali a tale garanzia: tutela che la giurisprudenza di questa Corte ritiene non assoluta, ma aperta a possibili deroghe, purché giustificabili al metro di quel «vaglio positivo di ragionevolezza» richiesto dalla sentenza n. 393 del 2006, in relazione alla necessità di tutelare interessi di rango costituzionale prevalenti rispetto all'interesse individuale in gioco.

6.2.- Se poi, ed eventualmente in che misura, il principio della retroattività della *lex mitior* sia applicabile anche alle sanzioni amministrative, è questione recentemente esaminata funditus dalla sentenza n. 193 del 2016.

In quell'occasione, questa Corte ha rilevato come la giurisprudenza di Strasburgo non abbia «mai avuto ad oggetto il sistema delle sanzioni amministrative complessivamente considerato, bensì singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, siano idonee ad acquisire caratteristiche “punitive” alla luce dell'ordinamento convenzionale». In difetto, pertanto, di alcun «vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli



Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative», la sentenza n. 193 del 2016 ha giudicato non fondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), del quale il giudice *a quo* sospettava il contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU, nella parte in cui non prevede una regola generale di applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi: regola generale la cui introduzione, secondo la valutazione di questa Corte, avrebbe finito «per disattendere la necessità della preventiva valutazione della singola sanzione (qualificata “amministrativa” dal diritto interno) come “convenzionalmente penale”, alla luce dei cosiddetti criteri Engel».

Rispetto, però, a singole sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità “punitiva”, il complesso dei principi enucleati dalla Corte di Strasburgo a proposito della “materia penale” - ivi compreso, dunque, il principio di retroattività della *lex mitior*, nei limiti appena precisati (*supra*, punto 6.1.) - non potrà che estendersi anche a tali sanzioni.

A tale conclusione non osta l'assenza, sino a questo momento, di precedenti specifici nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Come questa Corte ha avuto recentemente occasione di affermare, infatti, «è da respingere l'idea che l'interprete non possa applicare la CEDU, se non con riferimento ai casi che siano già stati oggetto di puntuali pronunce da parte della Corte di Strasburgo» (sentenza n. 68 del 2017).

L'estensione del principio di retroattività della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative aventi natura e funzione “punitiva” è, del resto, conforme alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell'art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali. Laddove, infatti, la sanzione amministrativa abbia natura “punitiva”, di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicare nei confronti di costui tale sanzione, qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità dell'illecito da parte dell'ordinamento. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo «vaglio positivo di ragionevolezza», al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius* nella materia penale.

6.3.- Non v'è dubbio che la sanzione amministrativa prevista dall'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998 abbia natura punitiva, e soggiaccia pertanto alle garanzie che la Costituzione e il diritto internazionale dei diritti umani assicurano alla materia penale, ivi compresa la garanzia della retroattività della *lex mitior*.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare, in due distinte occasioni, la natura sostanzialmente punitiva della confisca per equivalente prevista per l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate (sentenze n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017); ma tale qualificazione deve necessariamente estendersi anche alla sanzione amministrativa pecuniaria prevista per il medesimo illecito, che qui viene immediatamente in considerazione. Tale sanzione non può essere considerata come una misura meramente ripristinatoria dello status quo ante, né semplicemente mirante alla prevenzione di nuovi illeciti. Si tratta, infatti, di sanzione dall'elevatissima carica afflittiva, che può giungere, oggi, sino a cinque milioni di euro (a loro volta elevabili sino al triplo ovvero al maggior importo di dieci volte il profitto conseguito o le perdite evitate), e che è comunque sempre destinata, nelle intenzioni del legislatore, a eccedere il valore del profitto in concreto conseguito dall'autore, a sua volta oggetto, di separata confisca. Una simile carica afflittiva si spiega soltanto in chiave di punizione dell'autore dell'illecito in questione, in funzione di una finalità di deterrenza, o prevenzione generale negativa, che è certamente comune anche alle pene in senso stretto.

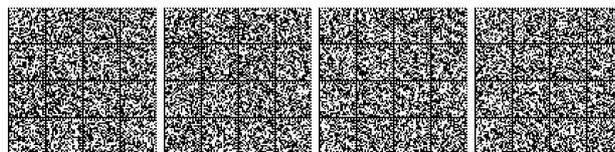
Del resto, proprio in considerazione della «finalità repressiva» di questa sanzione amministrativa e del suo «elevato carico di severità», la Corte di giustizia UE ha recentemente affermato la sua natura «penale» ai sensi dell'art. 50 CDFUE (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 marzo 2018, Di Puma e altri, in cause C-596/16 e C-596/16, paragrafo 38).

6.4.- Resta, dunque, da verificare se la deroga, stabilita dalla disposizione in questa sede censurata, alla retroattività *in mitius* del più favorevole regime sanzionatorio introdotto dal d.lgs. n. 72 del 2015 (il cui principale effetto pratico, come più sopra evidenziato, consiste nella “dequintuplicazione” delle sanzioni amministrative previste dal d.lgs. n. 58 del 1998) possa ritenersi legittima al metro del vaglio positivo di ragionevolezza di cui si è detto.

A tale quesito non può che risponderci negativamente.

Nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, in attuazione della legge n. 154 del 2014, il Governo dichiarò la propria intenzione di non introdurre nel decreto il principio del favor rei «sia per la sospetta irragionevolezza dell'introduzione di detto principio con riferimento solo ad alcune disposizioni, sia per evitarne l'applicazione a tutti i procedimenti ancora sub iudice», con conseguente «rischio di ripercussioni negative su procedimenti sanzionatori in corso».

La prima ragione è *ictu oculi* infondata: è semmai la mancata generalizzata previsione della retroattività delle modifiche sanzionatorie in melius a essere sospetta di irragionevolezza, e bisognosa pertanto di una specifica giustificazione in termini di necessità di tutela di controinteressi costituzionalmente rilevanti. Tali controinteressi non possono,



d'altra parte, identificarsi semplicemente nell'esigenza di evitare «ripercussioni negative su procedimenti sanzionatori in corso», posto che l'influenza della *lex mitior* sui procedimenti sanzionatori non ancora conclusi al momento della sua entrata in vigore è la conseguenza necessaria del principio di retroattività della *lex mitior* stessa.

Né la scelta del legislatore di posporre l'entrata in vigore delle modifiche al regime sanzionatorio degli illeciti previsti dalla Parte V del d.lgs. n. 58 del 1998 al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni regolamentari della Banca d'Italia e della CONSOB appare essa stessa sorretta dalla finalità di tutelare cogenti controinteressi di rango costituzionale, di importanza assimilabile a quella che legittimò, nella valutazione delle citate sentenze n. 72 del 2008 e n. 236 del 2011, la deroga alla retroattività delle disposizioni più favorevoli in materia di prescrizione del reato introdotte dalla legge n. 251 del 2005 con riferimento ai giudizi pendenti in grado di appello (ove si trattava di evitare, per effetto della maturazione dei più brevi termini di prescrizione introdotti dalla nuova disciplina, la dispersione di tutte le attività processuali svolte nei giudizi già conclusi in primo grado, rispetto a fatti che continuavano a essere considerati come reato e a essere puniti con la medesima pena in vigore al momento della loro commissione). I menzionati regolamenti della Banca d'Italia e della CONSOB, infatti, concernono pressoché esclusivamente la procedura di accertamento della sanzione, e non influiscono sulla configurazione degli illeciti, né - se non in misura marginalissima - sulla modalità di determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, che qui viene direttamente in considerazione.

Conseguentemente, la scelta del legislatore del 2015 di derogare alla retroattività dei nuovi e più favorevoli quadri sanzionatori risultanti dal d.lgs. n. 72 del 2015 sacrifica irragionevolmente il diritto degli autori dell'illecito di abuso di informazioni privilegiate a vedersi applicare una sanzione proporzionata al disvalore del fatto, secondo il mutato apprezzamento del legislatore. Mutato apprezzamento che riflette, evidentemente, la consapevolezza del carattere non proporzionato di un minimo edittale di centomila euro.

Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche apportate dal comma 3 dello stesso art. 6 alle sanzioni amministrative previste per l'illecito disciplinato dall'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998.

7.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alla mancata previsione - da parte del censurato art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 - della retroattività delle modifiche apportate dal comma 3 dello stesso art. 6 alle corrispondenti sanzioni amministrative previste per l'illecito di cui all'art. 187-*ter* (Manipolazione del mercato) del d.lgs. n. 58 del 1998.

Tale illecito è, infatti, corredato da un quadro sanzionatorio identico a quello previsto dall'art. 187-*bis*, rispondente esso pure a un'evidente logica punitiva, già riconosciuta come tale dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, paragrafi 94-101), dalla Corte di giustizia UE (Grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, Garlsson e altri, in causa C-537/16, paragrafi 34-35) e dalla stessa Corte di cassazione (sezione quinta civile, sentenza 30 ottobre 2018, n. 27564).

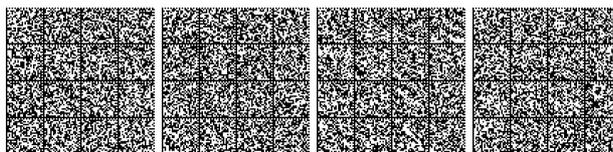
Anche rispetto alla disciplina sanzionatoria dell'illecito amministrativo previsto dall'art. 187-*ter*, d'altra parte, la deroga al principio della retroattività della *lex mitior* apportata dal legislatore delegato non supera il vaglio positivo di ragionevolezza, per le medesime ragioni già evidenziate a proposito del parallelo illecito di cui all'art. 187-*bis*.

Dal che, per l'appunto, la necessità di dichiarare la illegittimità costituzionale della disciplina transitoria dettata dalla disposizione censurata anche nella parte in cui essa esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche in melius apportate alle sanzioni previste per l'illecito di cui all'art. 187-*ter*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio



1998, n. 58), nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche apportate dal comma 3 dello stesso art. 6 alle sanzioni amministrative previste per l'illecito disciplinato dall'art. 187-bis del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52);

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 dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche apportate dal comma 3 dello stesso art. 6 alle sanzioni amministrative previste per l'illecito di cui all'art. 187-ter del d.lgs. n. 58 del 1998;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Milano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190063

N. 64

Ordinanza 21 febbraio - 21 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Depenalizzazione di reati puniti con la sola pena pecuniaria - Esclusione dei reati di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato.

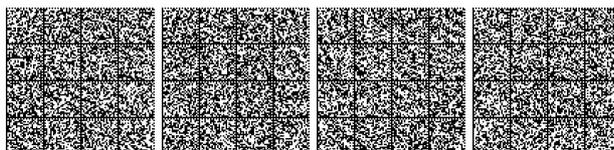
- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale «dell'art. 139, comm[i] 1, 3, 6» (*recte*: dell'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, recante «Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67»), promosso dal Giudice di pace di Macerata, nel procedimento penale a carico di L. B., con ordinanza del 5 dicembre 2017, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 20 febbraio 2019 il Giudice relatore Luca Antonini.

Ritenuto che, con ordinanza del 5 dicembre 2017, il Giudice di pace di Macerata ha sollevato, in riferimento agli «artt. 2, 3, 24, 32, 76, 117 della Costituzione» (*recte*: in riferimento all'art. 76 Cost.), questione di legittimità costituzionale «dell'art. 139, comm[i] 1, 3, 6» (*recte*: dell'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, recante «Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67»);

che la norma è censurata nella parte in cui dispone che l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016 - a mente del quale «[n]on costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda» - non si applica ai reati di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), così escludendo dalla depenalizzazione anche la contravvenzione, prevista dall'art. 10-*bis* di quest'ultimo d.lgs., di «[i]ngresso e soggiorno illegale [dello straniero] nel territorio dello Stato»;

che il giudice *a quo* riferisce che nel processo principale «oggetto d'esame» è il reato appena menzionato, sicché all'accoglimento della questione sollevata conseguirebbe l'assoluzione dell'imputato e, quindi, «il tasso di concretezza del controllo di costituzionalità» sarebbe «utile in funzione della soluzione della controversia pendente»;

che, al riguardo, egli ritiene che la pregiudizialità deriverebbe dalla necessità, «allo stato degli atti», di applicare la norma censurata;

che, ad avviso del rimettente, la disposizione denunciata, nell'escludere dalla depenalizzazione, mediante il richiamo all'intero d.lgs. n. 286 del 1998, anche il reato previsto dall'art. 10-*bis* del medesimo d.lgs., violerebbe l'art. 76 Cost.;

che, difatti, tale esclusione si porrebbe in contrasto con i principi e i criteri della delega dettati, in particolare, dalla norma di cui all'art. 2, comma 3, lettera *b*), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), nella parte in cui essa prevede l'abrogazione e la trasformazione in illecito amministrativo del reato introdotto dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998;

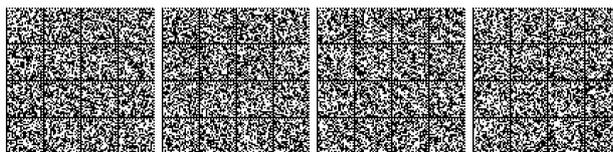
che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza, dal momento che la eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale non avrebbe «alcuna incidenza sulla vigenza dell'articolo 10 bis del d.lgs. 286 del 1998», avendo il Governo ritenuto di non esercitare la delega conferitagli;

che, comunque, osserva l'Avvocatura, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la mancata (o parziale) attuazione di delega legislativa comporta una responsabilità politica del Governo», ma non anche, di per sé sola, «l'illegittimità del decreto legislativo per delega omissiva».

Considerato che il Giudice di pace di Macerata solleva - in riferimento agli «artt. 2, 3, 24, 32, 76, 117 della Costituzione» - questione di legittimità costituzionale «dell'art. 139, comm[i] 1, 3, 6»;

che, in realtà, il giudice *a quo* dubita, in riferimento all'art. 76 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), come si desume dal tenore complessivo della motivazione dell'ordinanza di rimessione, il cui dispositivo è affetto da evidenti errori materiali;

che, ad avviso del giudice rimettente, la disposizione censurata, escludendo dalla depenalizzazione disposta dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016 anche la contravvenzione di cui all'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), contrasterebbe con l'art. 2, comma 3, lettera *b*), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al



Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), nella parte in cui questa disposizione prevede, invece, l'abrogazione e la trasformazione in illecito amministrativo di tale fattispecie contravvenzionale;

che, in tal modo, sarebbe leso l'art. 76 Cost.;

che l'ordinanza di rimessione, la cui motivazione in punto di non manifesta infondatezza si limita peraltro in massima parte a riprodurre uno specifico contributo della dottrina, reca, come dianzi evidenziato, un dispositivo del tutto non pertinente rispetto all'oggetto della censura e che evoca parametri costituzionali largamente inconferenti;

che, a prescindere dalla fondatezza, o meno, dell'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, la medesima ordinanza presenta, in ogni caso, evidenti lacune in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza, tali da precludere lo scrutinio nel merito della questione con essa sollevata;

che il giudice *a quo* si limita, infatti, a riportare il capo di imputazione, il quale è peraltro «formulato in modo alternativo, senza sciogliere il dubbio in ordine a quale delle due diverse ipotesi di reato, ingresso illegale o indebito trattenimento, sia stata posta in essere dall'imputato» (ordinanza n. 32 del 2011), e si risolve, nella sostanza, in una parafrasi del dettato della norma incriminatrice;

che mancano, per converso, adeguate indicazioni sulla concreta vicenda oggetto del giudizio *a quo* e sulla sua effettiva riconducibilità al paradigma punitivo considerato;

che, d'altro canto, il rimettente afferma in maniera apodittica che la pregiudizialità deriverebbe dalla necessità di applicare la norma censurata «allo stato degli atti», omettendo di precisare in quale fase si trovi il processo di cui è investito;

che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, preclusa dal principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, ordinanze n. 242 del 2018 e n. 185 del 2013) - determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto impedisce di verificare la sua effettiva rilevanza (*ex plurimis*, ordinanze n. 191 e n. 64 del 2018, n. 210 del 2017);

che, in particolare, questa Corte ha dichiarato manifestamente inammissibili questioni sollevate con ordinanze affette da carenze analoghe a quelle poc'anzi descritte e aventi a oggetto la medesima norma che prevede il reato per cui si procede nel processo principale (*ex plurimis*, ordinanze n. 84 del 2012, n. 193, n. 161, n. 149, n. 135 e n. 32 del 2011);

che la questione deve, pertanto, essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Giudice di pace di Macerata con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

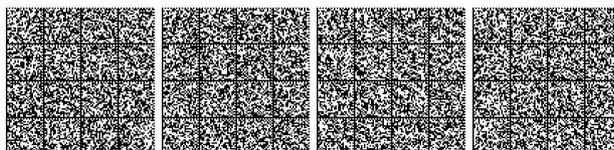
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 16

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata - Copertura finanziaria.

– Legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51 (Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata), art. 8.

Ricorso *ex art. 127 Cost.* del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

Contro la Regione Basilicata, in persona del presidente in carica, con sede a Potenza (85100), viale Vincenzo Verastro, 4, per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Basilicata n. 53 - Speciale - del 5 dicembre 2018, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 24 gennaio 2019.

Premessa.

La legge 4 dicembre 2018, n. 51 della Regione Basilicata, intitolata «Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata», si propone di promuovere l'allattamento materno mediante la raccolta di latte umano da donatrici presso una Banca a tal fine istituita, i cui compiti sono svolti nell'esclusivo interesse della salute dei bambini (articoli 1 e 2).

La Banca opererà presso una struttura ospedaliera che sarà individuata dal Dipartimento politiche della persona della Regione Basilicata (art. 3) nel «rispetto delle Linee di indirizzo nazionali per l'organizzazione e la gestione delle banche del latte umano donato nell'ambito della protezione, della promozione e del sostegno dell'allattamento al seno», (art. 4).

L'impianto complessivo, lo scopo ed il contenuto precipuo della legge rendono palese come questa si proponga di realizzare un servizio di pubblica utilità a tutela della maternità e dell'infanzia.

L'art. 8 della legge — intitolato «Copertura finanziaria» — stabilisce, al primo comma, che «gli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge per le spese in conto capitale, quantificati per l'anno 2019 in euro 50.000,00, trovano copertura nell'ambito degli «Interventi per il potenziamento della rete sanitaria e ospedaliera» di cui alla Missione 13, Programma 05 del Bilancio di previsione finanziario per il biennio 2018-2020 della Regione Basilicata»; e, al secondo, che «le attività di raccolta e conservazione del latte umano sono svolte ad invarianza di spese con le risorse umane disponibili».

Tale disposizione è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 81, comma 3, della Costituzione: essa viene pertanto impugnata con il presente ricorso *ex art. 127 Cost.* affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento — unitamente alle altre disposizioni legislative la cui illegittimità codesta ecc.ma Corte riterrà derivi come conseguenza dalla decisione adottata — per i seguenti

Motivi di diritto

Come s'è detto in premessa, l'art. 8 della legge 4 dicembre 2018, n. 51 della Regione Basilicata, recante «Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata», provvede alla copertura finanziaria della legge stabilendo che gli oneri derivanti dall'attuazione della stessa, quantificati per il 2019 in € 50.000,00 a titolo di spese in conto capi-



tale, «trovano copertura nell'ambito degli "Interventi per il potenziamento della rete sanitaria e ospedaliera" di cui alla Missione 13, Programma 05 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 della Regione Basilicata».

Senonché, come risulta dai documenti allegati alle leggi di bilancio infraccitate, il Programma 05 della Missione 13 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 della Regione Basilicata prevede per l'anno 2019 uno stanziamento complessivo di euro 160.000,00 il quale risulta già interamente impegnato.

Più precisamente, la legge regionale 31 maggio 2018, n. 8 «Legge di stabilità regionale 2018» ha disposto che «Gli stanziamenti di spesa per il rifinanziamento di leggi regionali che prevedono interventi finalizzati allo sviluppo e di sostegno all'economia, classificati tra le spese in conto capitale, sono determinati per il triennio 2018 - 2020 nei limiti indicati nella tabella B, allegata alla presente legge» (art. 1, comma 2).

La Tabella B1 allegata alla legge — denominata «Legge di variazione 2018 / 2020 -Rifinanziamento di norme recanti interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale» — ha determinato, per la Missione 13 - «Tutela della salute» -, Programma 05 -«Servizio sanitario regionale - Investimenti sanitari» -, uno stanziamento di spesa, per l'anno 2019, pari ad € 160.000,00.

A sua volta, la coeva legge regionale 31 maggio 2018, n. 9 - «Bilancio di Previsione finanziario per il triennio 2018-2020» — ha approvato, tra gli altri, anche il «prospetto delle spese - bilancio pluriennale 2018 / 2020 per missioni, programmi e titoli (Allegato 2)» (art. 1, comma 4, lettera *b*)), il quale, quanto alla Missione 13 - «Tutela della salute» -, Programma 05 - «Servizio sanitario regionale - Investimenti sanitari» -, contiene, per l'anno 2019, una previsione di competenza di € 160.000,00 già interamente impegnata.

L'intero impegno dello stanziamento di spesa - € 160.000,00 - determinato per l'anno 2019 relativamente al Programma 05 della Missione 13 trova conferma nello «Stato di Previsione delle Spese per Missioni, Programmi, Titoli, Macroaggregati e Capitoli Esercizio Finanziario 2018 / 2020» allegato, come n. 2, alla deliberazione 1° giugno 2018, n. 474 con la quale la giunta regionale lucana ha proceduto all'approvazione della ripartizione finanziaria in capitoli dei titoli, tipologie e categorie delle entrate e delle missioni, programmi e macroaggregati delle spese del «Bilancio di Previsione pluriennale per il triennio 2018-2020».

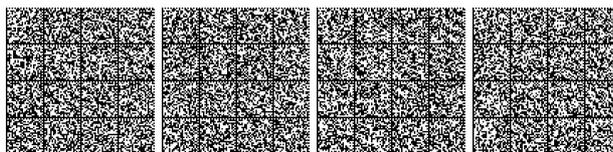
Né le leggi regionali 20 agosto 2018, n. 18, 22 novembre 2018, n. 38 e 5 dicembre 2018, n. 52 — recanti, rispettivamente, la prima, la seconda e la terza variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 - dispongono, relativamente al Programma 05 della Missione 13, incrementi dello stanziamento di spesa originariamente determinato, per l'anno 2019, dalla legge di stabilità regionale n. 8/2018 nella misura sopra indicata.

Sulla base di tali dati è dunque agevole concludere che la legge regionale che qui si impugna, diversamente da quanto previsto dall'art. 8 della stessa, non può trovare, quanto alle spese in conto capitale relative al 2019, copertura finanziaria «nell'ambito degli "Interventi per il potenziamento della rete sanitaria e ospedaliera" di cui alla Missione 13, Programma 05 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 della Regione Basilicata" posto che le somme ivi stanziare risultano, come s'è detto, già interamente impegnate.

Da tanto consegue che l'art. 8 della legge in questione prevede una copertura finanziaria meramente apparente — in realtà, inesistente — riguardando somme già impegnate e perciò indisponibili per il finanziamento degli oneri derivanti dall'attuazione della legge stessa: come tale, la disposizione viola l'obbligo stabilito dall'art. 81, comma 3, Cost., a mente del quale «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte», nonché, e di riflesso, le norme statali che a quel precetto costituiscono puntualizzazione tecnica ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica (sentenze Corte costituzionale n. 190/2014 e 26/2013, la seconda riferita all'art. 81 Cost. nel testo in vigore fino all'esercizio 2013).

Si fa riferimento, in particolare, all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 — «Legge di contabilità e finanza pubblica» — il quale specifica che ciascuna legge che comporti nuovi — come nel caso — o maggiori oneri deve provvedere alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi nei modi e nei termini previsti dalla stessa norma; nonché al successivo art. 19, che tali principi estende alle regioni e alle province autonome.

Tali disposizioni — le quali assumono anche la valenza di norme interposte rilevando comunque al fine della perimetrazione degli interventi legislativi regionali compatibili con i vincoli derivanti dal parametro costituzionale di cui all'art. 81 — nascono dall'esigenza di evitare interventi, in materia di finanza pubblica, statale o regionale, diretti ad alterare gli equilibri di bilancio non soltanto attraverso l'omessa indicazione delle modalità di copertura di nuove o maggiori spese, ma anche mediante l'utilizzo di risorse già impegnate per il finanziamento della nuova o maggiore spesa.



Il principio costituzionale di copertura finanziaria delle leggi è infatti violato non soltanto quando la legge non provvede in alcun modo all'indicazione dei mezzi finanziari necessari per far fronte alle spese dalla stessa previste, ma anche quando, come nella fattispecie, l'obbligo di copertura è solo formalmente — ed apparentemente — assolto —, ma è nella sostanza violato, perché la copertura finanziaria indicata è solo fittizia, riguardando risorse che sono già state impegnate e che, come tali, hanno già ricevuto una specifica destinazione.

E d'altro canto, la copertura di nuove o maggiori spese realizzata, come nel caso che ne occupa, mediante l'utilizzo di risorse finanziarie già impegnate si risolve, a ben vedere, nella parallela, contestuale scoperta «retroattiva» delle spese al cui finanziamento erano state per l'appunto destinate quelle risorse: con alterazione, sul piano contabile, del risultato di amministrazione e compromissione, sul piano sostanziale, della capacità del soggetto pubblico di onorare gli obblighi e le obbligazioni al cui adempimento erano originariamente destinate le risorse poi stornate.

In difetto di integrazione, per l'anno 2019, dello stanziamento di spesa riferito al Programma 05 della Missione 13, la legge impugnata, in quanto latrice di nuovi oneri, è dunque costituzionalmente illegittima nella misura in cui non individua i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione nei modi previsti dall'art. 17, legge n. 196/2009, modi tra i quali non figura l'utilizzo di fondi già diversamente impegnati in bilancio: con violazione non soltanto del principio — e dell'obbligo — di copertura, ma anche del correlato principio — ed obbligo — di equilibrio del bilancio.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per il motivo sopra indicato ed illustrato, l'art. 8 della legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Basilicata n. 53 - Speciale - del 5 dicembre 2018, nonché, ex art. 27 legge 11 marzo 1953, n. 87, le altre disposizioni legislative la cui illegittimità codesta ecc.ma Corte riterrà derivi come conseguenza dalla decisione adottata.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

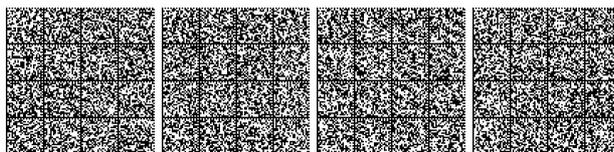
1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 24 gennaio 2019, della determinazione di impugnare l'art. 8 della legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Basilicata n. 53 - Speciale - del 5 dicembre 2018, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 24 gennaio 2019;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. copia della legge regionale 31 maggio 2018, n. 8 - «Legge di stabilità regionale 2018» e dell'allegata Tabella B1 - «Legge di variazione 2018/2020 - Rifinanziamento di norme recanti interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale» -;
4. copia della legge regionale 31 maggio 2018, n. 9 - «Bilancio di previsione finanziario per il biennio 2018-2020» - e, in estratto, dell'Allegato 2 - «Bilancio di previsione pluriennale - Spese 2018/ 2020 per missioni e programmi titoli»;
5. copia della delibera G.R. Basilicata 1° giugno 2018, n. 474 e, in estratto, dell'Allegato 2 - «Stato di previsione delle spese per missioni, programmi, titoli, macroaggregati e Capitoli esercizio finanziario 2018/2020».

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosiegua i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 31 gennaio 2019

L'Avvocato dello Stato: RANUCCI

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: MARIANI



n. 17

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 febbraio 2019
(della Regione Toscana)

Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica - Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica - Estensione alle aree su cui insistono presidi sanitari dell'ambito applicativo del divieto di accesso in specifiche aree urbane.

- 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, artt. 1, commi 1, lettere *b)* e *f)*, e 8; 13, comma 1, lettera *a)*, numero 2; e 21, comma 1, lettera *a)*.

Ricorso della Regione Toscana (P.IVA 01386030488), in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, dott. Enrico Rossi, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 91 del 28 gennaio 2019, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'Avv. Lucia Bora (c.f. BROLUCU57M59B157V pec: lucia.bora@postacert.toscana.it) dell'Avvocatura regionale e dal prof. Avv. Marcello Cecchetti (C.F. CCCMCL65E02H501Q), presso il cui studio è elettivamente domiciliato, in Roma, Piazza Barberini n. 12 (fax 06.4871847; PEC marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it);

contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, lettera *b)* ed ottavo comma, dell'art. 1, primo comma, lettera *f)*, dell'art. 13, primo comma, lettera *a)* n. 2, dell'art. 21, primo comma, lettera *a)* del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 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», per violazione degli articoli 2, 3, 10, 32, 97, 117 primo, terzo, quarto comma e 118 Cost.

In data 3 dicembre 2018 è stata pubblicata, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 281 la legge n. 132 del 2018, la quale ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge n. 113 del 2018.

L'art. 1, primo comma, lettera *b)* ed ottavo comma del menzionato decreto-legge interviene sui permessi di soggiorno per generali ragioni umanitarie e sulla disciplina, alla loro scadenza, di quelli già rilasciati; l'art. 1, primo comma, lettera *f)* interviene sul permesso di soggiorno per gli stranieri vittime di violenza; l'art. 13, primo comma, lettera *a)* n. 2 stabilisce che il permesso di soggiorno concesso ai richiedenti asilo non consente l'iscrizione anagrafica e l'art. 21, primo comma, lettera *a)* estende il c.d. DASPO urbano anche ai presidi ospedalieri.

I suddetti articoli incidono su molteplici attribuzioni costituzionali della Regione Toscana; inoltre numerosi comuni toscani hanno chiesto alla Regione di far valere con il presente ricorso anche la lesione delle attribuzioni degli enti locali (doc. 1 - doc. 2), richiesta che l'odierna ricorrente ha ritenuto di accogliere, sussistendone i presupposti, per la stretta connessione — in particolare nelle materie dell'assistenza sociale, dell'istruzione e dell'edilizia residenziale pubblica — tra le attribuzioni costituzionali regionali e quelle delle autonomie locali, la quale «consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (Corte cost. sentenza n. 196/2004, n. 417/2005, n. 95/2007).

Tanto premesso, le impugnate disposizioni del decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge, sono lesive delle competenze regionali e degli enti locali per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, lettera b) ed ottavo comma del decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge, per violazione degli articoli 2, 3, 10, 32, 117 primo comma Cost., che determina una lesione indiretta delle attribuzioni legislative e amministrative regionali di cui agli articoli 117, terzo e quarto comma e dell'art. 118 Cost. in materia di tutela della salute, istruzione, politiche attive del lavoro, assistenza sociale, servizi sociali e formazione professionale.*



1.1) Prima dell'intervento normativo operato con le disposizioni indicate, l'art. 5, comma 6, del Testo unico in materia di immigrazione, approvato con decreto legislativo n. 286 del 1998, così disponeva:

«6. Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfa le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione».

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari si affiancava al permesso di soggiorno rilasciato ai titolari dello status di rifugiato e ai titolari dello status di protezione sussidiaria, che compongono la protezione internazionale.

Il testo unico sull'immigrazione prevedeva, oltre al generale permesso di soggiorno umanitario, casi speciali di rilascio del permesso di soggiorno: «per motivi di protezione sociale» (art. 18), «per le vittime di violenza domestica» (art. 18-bis) e per «ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo» (art. 22, comma 12-quater): si trattava dunque di casi tipici, che si aggiungevano alla previsione generale dell'art. 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

La disposizione contenuta nell'art. 1, primo comma, lettera b) del decreto-legge n. 113 del 2018 ha eliminato il riferimento al permesso di soggiorno per motivi umanitari previsto dall'art. 5 del TU sull'immigrazione ed ha aggiunto nello stesso testo unico altri tre casi di speciali permessi di soggiorno: quello «per cure mediche» [art. 19, comma 2, lettera d-bis)] quello «per calamità» (art. 20-bis) e quello «per atti di particolare valore civile» (art. 42-bis).

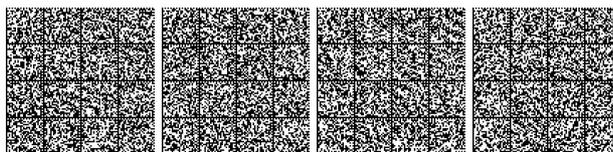
Quindi è venuto meno il generale permesso di soggiorno per motivi umanitari, restando esclusivamente quello delle ipotesi tipiche e tassative per cure mediche, nonché per motivi di protezione sociale, per le vittime di violenza domestica, per calamità, per particolare sfruttamento lavorativo, per atti di particolare valore civile, per protezione speciale (ai sensi dell'art. 32, comma 3, decreto legislativo n. 25 del 2008).

La norma transitoria contenuta nel comma ottavo dell'art. 1 del decreto-legge n. 113 del 2018 regola la disciplina applicabile ai permessi umanitari già riconosciuti ai sensi della previgente normativa, stabilendo che gli stessi restino validi sino alla scadenza; a quel momento potrà essere rilasciato un permesso di soggiorno speciale annuale rinnovabile che permette di lavorare, ma che non può essere convertito in permesso per motivi di lavoro.

Le impugnate disposizioni, eliminando l'istituto del generale permesso di soggiorno umanitario — sia attuativo del diritto di asilo, sia collegato ai «seri motivi» e quindi ad una situazione di pregiudizio dei diritti fondamentali della persona — determinano la conseguenza che un significativo numero di individui che oggi sono regolarmente presenti nel territorio regionale, in forza di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, diventerà irregolare. Infatti, come accennato, in base al comma ottavo, oggetto di impugnativa, i permessi umanitari in corso di validità alla data di entrata in vigore della disciplina in esame, alla loro scadenza non saranno rinnovati secondo le regole previgenti — pur avendo i destinatari acquisito un diritto di soggiornare regolarmente sul territorio — ma avranno solo un permesso speciale annuale che non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, al termine del quale, quindi, non potranno che risultare — in assoluta prevalenza e salvo rare eccezioni in cui ricorrano i presupposti molto limitati dei permessi speciali tipizzati — irregolari. A quel punto, nelle dichiarate intenzioni del legislatore, dovrebbe divenire automatica l'espulsione, ma la nuova normativa non disciplina in alcun modo e dunque non garantisce affatto che ciò avvenga (in quanto, com'è noto, attualmente l'Italia non ha accordi per il rimpatrio con i principali Paesi di provenienza dei soggetti immigrati e senza tali accordi diventa impossibile l'espulsione), né prevede una tempistica per detta finalità e neppure specifica quale sia la sorte di queste persone una volta divenute irregolari.

1.2) Tutto ciò determina senz'altro una forte incidenza sulle competenze della Regione e degli enti locali.

1.2.a) Finora i soggetti titolari del permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998, e quindi regolarmente presenti nel territorio toscano, sono stati iscritti al servizio sanitario, beneficiando così della assistenza sanitaria, dell'assistenza domiciliare e non quindi della sola assistenza emergenziale che l'art. 35 del decreto legislativo n. 286/1998 prevede per gli irregolari. Sono stati programmati ed offerti a tali soggetti i servizi previsti nel piano socio - sanitario regionale, in attuazione di quanto stabilito dalla legge regionale n. 40 del 2005 che ha introdotto la disciplina del servizio sanitario regionale basata sul principio dell'universalità e parità di accesso ai servizi sanitari per tutti gli assistiti; sulla garanzia per tutti gli assistiti di livelli uniformi ed essenziali di assistenza (art. 3); sulla partecipazione degli enti locali sia alla programmazione sanitaria e sociale integrata regionale sia al governo dei servizi sanitari territoriali in forma integrata con i servizi sociali (art. 6). Questo sistema ha garantito un fondamentale diritto (la tutela della salute) ai soggetti titolari del permesso umanitario generale e, al tempo stesso, ha permesso alla Regione (e per essa alle Aziende sanitarie) di avere esatta conoscenza dei soggetti presenti sul territorio, potendo così programmare ed attuare campagne di profilassi, diagnosi e cura di malattie infettive, non possibili a fronte di soggetti irregolari e quindi non conosciuti, neanche nella loro



consistenza numerica. Inoltre l'accesso alla tutela sanitaria ordinaria ha evitato «ingolfamento» del pronto soccorso ospedaliero, altrimenti inevitabile nei casi di tutela emergenziale, con evidenti ricadute sull'organizzazione del Servizio sanitario regionale.

1.2.b) Similmente, i soggetti già titolari del permesso di soggiorno umanitario sono stati destinatari degli strumenti di inclusione ed integrazione sociale, previsti dagli atti di programmazione regionale, in base alle norme contenute nell'art. 5 della legge regionale n. 41 del 2005, essenziali per l'inserimento nel tessuto sociale, per superare le discriminazioni e quindi per contenere rischi di aumento della criminalità; ciò in conformità con il carattere di universalità del sistema integrato di interventi e servizi sociali sancito all'art. 2 comma 1 della stessa legge regionale n. 41 del 2005.

In particolare i titolari del permesso di soggiorno umanitario sono stati destinatari dei servizi sociali previsti nel piano integrato socio - sanitario approvato dal Consiglio regionale con la deliberazione 5 novembre 2014, n. 91, con riferimento ai servizi di scuola materna, asilo nido e servizi, in genere, per la prima infanzia; alle misure di sostegno per le situazioni di disagio personale e familiare, anche in relazione ai soggetti non autosufficienti e disabili; agli interventi sociali ed educativi realizzati nell'ambito delle politiche giovanili, alle forme di sostegno per contenere le difficoltà abitative.

1.2.c) Anche gli interventi di formazione professionale sono stati cospicui ed erogati ai titolari dei permessi umanitari: essi sono particolarmente necessari per l'inserimento nel mondo del lavoro. In tale ambito si segnalano i corsi linguistici, i voucher formativi individuali destinati a soggetti disoccupati ed inoccupati, finanziati dalla Regione con le risorse del POR FSE ed i tirocini attivati in favore di persone straniere anche non residenti nella UE, disciplinati ai sensi dell'art. 17-*quinquies* della legge regionale n. 32 del 2002, («Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro»). Mediante tali tirocini la Regione ha inteso favorire le esperienze formative, orientative e professionalizzanti realizzate presso soggetti pubblici e privati nel territorio regionale: trattasi quindi di interventi particolarmente rilevanti per coloro che, titolari di permessi umanitari, cercano di integrarsi nel territorio toscano e nella diversa realtà, anche sociale, in cui vengono a trovarsi.

1.2.d) I soggetti in esame sono stati destinatari anche delle politiche attive di lavoro, erogate dai centri per l'impiego in Toscana, sulla base delle previsioni del decreto legislativo n. 150 del 2015: essi hanno potuto sottoscrivere il Patto di servizio personalizzato che ha incluso i seguenti servizi: 1) orientamento; 2) riconoscimento ed eventuale validazione delle competenze; 3) incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

1.2.e) In sintesi, la legislazione e la programmazione regionale hanno disciplinato e previsto molteplici misure ed interventi per favorire l'integrazione e l'inclusione sociale dei titolari dei permessi di soggiorno umanitari; ciò nelle materie dell'assistenza sanitaria, dell'assistenza sociale, della formazione professionale, dell'istruzione, delle politiche attive del lavoro. Gli enti locali, per parte loro, hanno concretamente dato attuazione alle misure previste nei suddetti ambiti materiali dalle leggi e dai programmi regionali

Le disposizioni impugnate, abolendo il permesso di soggiorno per motivi umanitari di carattere generale e sostituendolo con i tassativi casi di permesso di soggiorno sopra richiamati, incidono fortemente sulle prestazioni sociali e sulla tutela sanitaria finora erogabile ai titolari di permesso umanitario in base alla legislazione vigente, costringendo il legislatore regionale ad adeguarsi alle nuove previsioni.

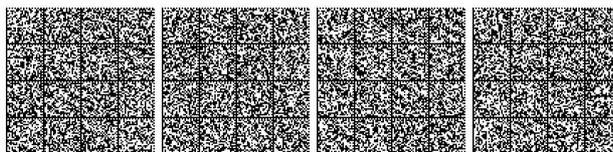
1.3) La rilevata incidenza sulle materie regionali non può ritenersi superata dalla previsione dei permessi di soggiorno tipizzati.

L'art. 41 del decreto legislativo n. 286/1998 subordina l'erogazione delle prestazioni di assistenza sociale alla titolarità di un permesso di soggiorno di almeno un anno: ciò, sino ad oggi, ha permesso alla Regione Toscana di prevedere la possibilità di erogare dette prestazioni ai titolari della protezione umanitaria, che aveva durata biennale, per l'appunto a fronte di ragioni di carattere umanitario.

Alcuni dei nuovi permessi speciali hanno durata inferiore all'anno (permesso di soggiorno per calamità e per protezione sociale) e quindi ciò costringe la Regione a ridisciplinare il sistema dell'erogazione delle prestazioni sociali eliminando tali categorie.

Parimenti, per effetto della durata ridotta ad un anno degli altri permessi di soggiorno speciali, i titolari dei nuovi permessi per cure mediche, per protezione speciale e per casi speciali non avranno più accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica che l'art. 40 del decreto legislativo n. 286 del 1998 garantisce ai titolari di permesso di soggiorno della durata di almeno due anni, come era il permesso per motivi umanitari.

Inoltre, alcuni dei nuovi permessi speciali di soggiorno (quello per calamità di cui all'art. 20-*bis* del TU sull'immigrazione — introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *h*) del decreto-legge n. 113 del 2018 — e quello per atti di particolare valore civile, di cui all'art. 42-*bis* del TU sull'immigrazione — introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *q* del decreto-legge n. 113 del 2018 - in oggetto) non consentono più l'iscrizione al servizio sanitario nazionale.



Infatti l'art. 34, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo n. 286 del 1998 è stato modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *o*) del decreto-legge in esame, con la limitazione della possibile iscrizione al servizio sanitario di stranieri regolarmente soggiornanti, o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, solo per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza; gli articoli specifici (ossia citati articoli 20-*bis* e 42-*bis*) non contemplano la possibile erogazione dei servizi di assistenza sanitaria ai titolari dei corrispondenti permessi speciali.

Ciò relega questi stranieri al solo accesso alle cure mediche urgenti ed essenziali ambulatoriali o ospedaliere previste dall'art. 35 decreto legislativo n. 286/1998 e comporta manifeste illegittimità costituzionali per l'irragionevole restrizione rispetto all'attuazione piena dell'accesso alle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute previsto dall'art. 32 Cost., nonché l'incidenza sulle competenze regionali in materia di organizzazione ed erogazione delle prestazioni sanitarie, prima invece erogate a tutti i titolari dei permessi umanitari.

1.4) Come accennato, vengono quindi in considerazione materie di sicura competenza regionale, costituzionalmente attribuite alla potestà legislativa concorrente (come la tutela della salute, l'istruzione e le politiche attive del lavoro) e alla potestà legislativa residuale (l'assistenza sociale, i servizi sociali e la formazione professionale) delle regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma Cost.

Ciò, d'altra parte, è già stato riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale: questa ecc.ma Corte, infatti, ha precisato che «l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può (...) limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti — dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente». (*cf.* sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005, n. 299 del 2010).

Nello stesso senso rilevano anche le ulteriori pronunce di questa Corte numeri 269/2010, 299/2010 e 61/2011 ove è stato sottolineato l'intreccio tra le competenze statali in tema di immigrazione e le competenze regionali (assistenza sociale, istruzione, salute, abitazione). In particolare, nella sentenza n. 61/2011, le disposizioni legislative regionali impugnate dal Governo sono state giustificate dalle finalità perseguite dal legislatore regionale, «in un contesto di competenze concorrenti o residuali», di predisporre «sistemi di tutela e promozione, volti ad assicurare l'opportunità per le persone straniere presenti in Campania di accedere a diritti quali quello allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute».

La Regione Toscana, come sopra evidenziato, ha fatto ampio uso di tali competenze, disciplinando specifici interventi di inclusione e integrazione sociale, nel pieno rispetto di quanto stabilito da questa Corte, la quale ha sottolineato la necessità che i beneficiari delle azioni in tale ambito previsti dal legislatore regionale siano individuati in modo ragionevole, non arbitrario e quindi nel rispetto dell'art. 3 Cost. (sentenze n. 432/2005; n. 166/2018).

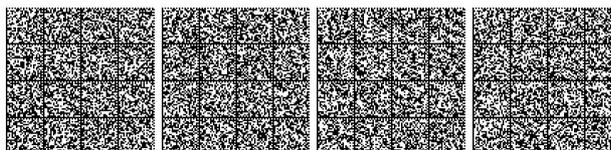
È quindi indubbio che le disposizioni qui contestate vanificano la legislazione regionale e gli interventi che, sulla base di questa, sono stati programmati ed erogati ai soggetti titolari di permesso di soggiorno umanitario, con conseguente lesione delle attribuzioni costituzionali nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma Cost., nonché delle relative funzioni amministrative spettanti agli enti locali e alla Regione, ai sensi dell'art. 118 Cost., costringendo quest'ultima a rimodulare tali funzioni con l'esclusione, dai destinatari delle azioni sinora erogate, dei soggetti in esame, fino a ieri pienamente regolari e fruitori di politiche regionali volte a favorirne l'inclusione sociale, i quali sono divenuti o sono destinati a divenire inesorabilmente irregolari.

Per gli stessi motivi e per la violazione degli stessi parametri costituzionali, anche il comma ottavo dell'art. 1 del decreto-legge n. 113 del 2018 risulta costituzionalmente illegittimo, giacché non permette al titolare di un permesso di soggiorno per motivi umanitari in corso di validità alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, il rinnovo a condizioni di rilascio invariate, il che incide sui percorsi di integrazione già avviati dalla Regione alla luce delle competenze sopra evidenziate.

1.5) Il permesso di soggiorno per motivi umanitari, rilasciabile a fronte di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», ai sensi dell'art. 5, comma 6 del decreto legislativo n. 286 del 1998, trova fondamento negli articoli 2, 3 e 10 Cost.

Ciò perché questo permesso è uno strumento che permette di riconoscere a tutte le persone i diritti inviolabili dell'uomo, nel rispetto del dovere di solidarietà economica e sociale secondo l'art. 2 Cost. nonché di evitare discriminazioni arbitrarie e non ragionevoli, nel rispetto dell'art. 3 Cost.

Questa ecc.ma Corte infatti, in merito ai «seri motivi umanitari», si è così espressa: «Non sembra dubbio che i motivi di carattere umanitario debbano essere identificati facendo riferimento alle fattispecie previste dalle Convenzioni universali che impongono al nostro Paese di adottare misure di protezione e garanzia dei diritti umani fonamen-



tali e che trovano espressione e garanzia nella Costituzione, non solo per il valore di diritti inviolabili in forza dell'art. 2, ma anche perché al di là della coincidenza dei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano completandosi reciprocamente nell'interpretazione» (così la sentenza n. 381 del 1999).

Tale permesso umanitario è poi lo strumento per attuare il diritto di asilo costituzionalmente garantito dall'art. 10, terzo comma Cost.

La Corte di cassazione civile, sez. I, con la sentenza n. 4455/2018 ha affermato: «La protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale (art. 10 Cost., comma 3), secondo il costante orientamento di questa Corte (Cass. n. 10686 del 2012; n. 16362 del 2016), unitamente al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria, evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito».

In effetti, le situazioni che impediscono — nel Paese di provenienza dello straniero — «l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana» non sono solo quelle che precludono l'esercizio dei diritti che più direttamente attengono alla democrazia (libertà di espressione, di associazione etc.), ma tutte quelle che incidono sui diritti fondamentali e sulle condizioni minime di una vita sicura e dignitosa. Come noto, infatti, i diritti alla vita, alla salute, all'istruzione etc. sono il presupposto per l'esercizio delle libertà (più strettamente) «democratiche». L'art. 10, terzo comma, Cost. va dunque letto in collegamento con gli articoli 2 e 3 Cost.

Poiché i presupposti della protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria) sono ben definiti e tipizzati ai sensi del decreto legislativo n. 251 del 2007, tutte le altre situazioni in cui lo straniero era privato, nel proprio Paese, di uno o più diritti fondamentali, non esistendo le condizioni minime di una vita sicura e dignitosa, trovavano tutela tramite il permesso umanitario.

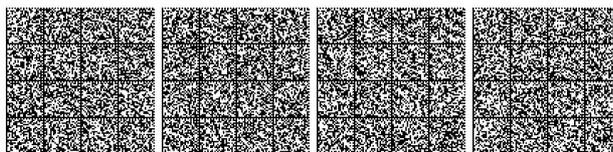
Così, essendo attuativo del diritto di asilo, il permesso umanitario «generale» si ricollegava in particolare alla seconda parte dell'art. 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998, cioè a quella che menzionava gli obblighi costituzionali («seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano»).

Ciò trova conferma nella citata pronuncia della Corte di cassazione n. 4455/2018, ove si afferma che il permesso di soggiorno umanitario fronteggia situazioni di vulnerabilità personale che meritano di essere tutelate attraverso il riconoscimento di un titolo di soggiorno che protegga il soggetto dal rischio di essere immesso, nuovamente, in conseguenza del rimpatrio, in un contesto sociale, politico o ambientale, quale quello del paese di origine, idoneo a costituire «significativa ed effettiva compromissione dei suoi diritti fondamentali inviolabili».

Il parametro di riferimento rispetto alla violazione dei diritti umani, in un contesto in cui emerga anche la presenza di un effettivo radicamento sociale, diventano gli articoli 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i quali, nell'interpretazione accolta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sent. 20 marzo 1991, Cruz Varas e altri contro Svezia; 30 ottobre 1991, Vilvarajah e altri contro Regno Unito; 28 febbraio 2008, Saadi contro Italia) impongono agli Stati di offrire protezione agli stranieri che, se rimandati nei paesi d'origine, potrebbero essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti, senza possibilità di bilanciare il diritto dello straniero con altri interessi, eventualmente confliggenti, e quindi senza che sia possibile che tale obbligo subisca deroghe.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari, dunque, permette di attuare una uguaglianza sostanziale tra soggetti presenti nel territorio, creando una parità tra i cittadini degli Stati membri e questi stranieri che con il permesso suddetto sono regolarmente soggiornanti; il medesimo dà dunque piena attuazione a norme costituzionali, internazionali convenzionali ed europee e, pertanto, i vincoli previsti nell'art. 10, secondo e terzo comma e nell'art. 117, primo comma Cost. impediscono al legislatore nazionale di abrogare tale istituto sostituendolo con altri che non garantiscano più un'attuazione completa ed esaustiva a tali obblighi. In altri termini, il legislatore non ha la possibilità di ridurre l'ampiezza di tutele che sono già previste dalla legge, qualora queste tutele siano imposte dall'esigenza di dare intera attuazione ad obblighi costituzionali o sovranazionali. Trattasi di leggi costituzionalmente obbligatorie, che possono dunque essere modificate o sostituite, ma sempre a condizione che la nuova disciplina dia comunque attuazione ai medesimi obblighi ai quali dava attuazione quella abrogata, senza arretramenti delle tutele.

Ne consegue che le impugnate disposizioni, eliminando la previsione del permesso di soggiorno per motivi umanitari di carattere generale e non permettendone il successivo rinnovo alla scadenza, violano gli articoli 2, 3 e 10 Cost., di cui quell'istituto costituiva attuazione, l'art. 117, primo comma, oltre che l'art. 32 della Cost. per le restrizioni all'iscrizione al Servizio sanitario regionale conseguente alla soppressione del permesso umanitario generale, sostituito con permessi tipizzati, i quali non tutti permettono l'assistenza sanitaria ordinaria, con inevitabile restrizione della tutela della salute dei relativi soggetti interessati (come evidenziato al precedente punto 1.3).



1.6) La violazione degli articoli 2, 3 e 10 Cost. è assai accentuata anche considerando il particolare impatto che le norme impugnate producono sui minori.

L'impugnata disposizione infatti impatta su:

- i Minori stranieri non accompagnati (MSNA) che si apprestano a diventare maggiorenni (c.d. neomaggiorenni);
- i nuclei familiari di origine straniera in cui sono presenti minori di età (minori accompagnati).

L'abolizione della protezione umanitaria determina conseguenze sul livello di protezione dei minori, in particolare dei neomaggiorenni, in termini di rischi di interruzione dei percorsi di inclusione sociale predisposti dai servizi sociali territoriali e dal Tribunale per i minorenni al compimento dei 18 anni. La nuova normativa non prevede, infatti, alcuna misura di sostegno/accompagnamento rivolta ai giovani neomaggiorenni né, in particolare, norme specifiche che possano garantire un'effettiva accoglienza a coloro che risultano essere — in età minorile — in affidamento ai servizi sociali secondo i provvedimenti disposti dal Tribunale per i minorenni, in ottemperanza all'art. 13 della legge n. 47 del 2017. Per tali situazioni, fino ad oggi, è stata concessa una protezione umanitaria con un permesso di soggiorno di due anni rinnovabile e convertibile, in linea con il principio internazionale di non respingimento (ribadito anche nel decreto legislativo n. 286 del 1998 e nella legge n. 47 del 2017).

Ma anche il percorso del minore non accompagnato non richiedente protezione internazionale appare oggi esposto a nuove difficoltà al momento del raggiungimento della maggiore età: secondo l'art. 32 del decreto legislativo n. 286 del 1998 i MSNA con permesso di soggiorno per minore età possono richiedere la conversione dello stesso al compimento dei 18 anni in permesso per lavoro, attesa occupazione o studio. Tuttavia, uno dei requisiti per la conversione è il possesso del passaporto. Considerate le difficoltà a cui gran parte dei MSNA va incontro nell'ottenimento del passaporto da parte delle Ambasciate e/o dalla non volontà di accedervi per timore di ripercussioni, molti di loro hanno difficoltà nella conversione del permesso di soggiorno.

In definitiva, per quanto concerne i minori, l'abolizione della protezione umanitaria:

ha reso i MSNA ancora più vulnerabili, soprattutto in relazione alla delicatissima fase di transizione dalla minore alla maggiore età (anche nell'ottica di dare senso e coerenza agli sforzi/investimenti, in termini di risorse, compiuti dai servizi socio-sanitari nel periodo minorile);

appare in contrasto con la politica regionale tesa a promuovere percorsi di autonomia dei neo-maggiorenni, anche attraverso soluzioni residenziali ad essi dedicati (ai sensi dell'art. 21, comma 2 del Regolamento 9 gennaio 2018, n. 2/R).

1.7) La violazione delle richiamate norme costituzionali può senz'altro essere fatta valere dalla Regione odierna ricorrente.

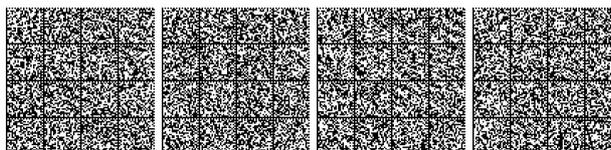
La giurisprudenza costituzionale, infatti, è costante (da ultimo, sentenze n. 79 del 2018, n. 13 del 2017, n. 287, n. 251 e n. 244 del 2016) nell'affermare che le regioni possono evocare parametri costituzionali diversi da quelli che riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e regioni, a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e quando le regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito (sentenze n. 65 e n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015).

Tali condizioni ricorrono evidentemente nel caso in oggetto.

Le impugnate disposizioni del decreto-legge n. 113 del 2018, per le argomentazioni di cui ai precedenti punti 1.2, 1.3 e 1.4, incidono sulle materie della tutela della salute, dell'istruzione, delle politiche attive del lavoro, dell'assistenza sociale e servizi sociali, della formazione professionale e dunque sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma Cost., nonché sulle relative funzioni amministrative spettanti agli enti regionali e locali, ai sensi dell'art. 118 Cost.

Tale incidenza determina che — con l'eliminazione del permesso umanitario di carattere generale e l'impossibilità del suo rinnovo alla scadenza — stranieri che oggi sono regolari sul territorio regionale e fruitori degli interventi e delle misure che la Regione Toscana ha attuato nelle citate materie (con le leggi indicate e con i conseguenti atti applicativi della stessa Regione e degli enti locali toscani) diventeranno irregolari, senza che sia reale e garantita dalla nuova disciplina qui contestata la possibilità della loro espulsione. Da tale effetto, come rilevato, discendono alcuni sicuri obblighi conformativi sulle attribuzioni costituzionali della Regione sopra menzionate e, in particolare:

a) l'impossibilità di continuare ad applicare un sistema di welfare basato sul principio di universalità, introdotto dal legislatore regionale sia per l'assistenza sanitaria (articoli 3 della legge regionale n. 40 del 2005) che per quella sociale (art. 2 della legge regionale n. 41 del 2005);



b) l'impossibilità di continuare ad erogare a soggetti che oggi sono regolarmente presenti sul territorio regionale, le prestazioni disciplinate e previste dalle leggi regionali in materia di diritto alla salute, servizi sociali, istruzione, politiche attive del lavoro, formazione professionale, vanificando così la legislazione regionale e gli strumenti in questi anni approntati con impegno e risorse finanziarie investite;

c) l'impossibilità di conoscere e di identificare tali soggetti, una volta che saranno diventati irregolari, e di organizzare nei loro confronti efficaci misure di profilassi e cura di malattie infettive, con il rischio, quindi, del diffondersi di malattie anche per la popolazione toscana;

d) il rischio concreto di aumento della criminalità, posto che l'insussistenza di strumenti di espulsione determinerà l'emarginazione di tali soggetti e quindi il loro facile adescamento da parte della criminalità organizzata, con conseguente lesione delle attribuzioni regionali e degli enti locali in merito alla sicurezza urbana. A tale proposito, si rammenta che questa ecc.ma Corte, nella sentenza n. 407/2002, ha sottolineato che per definire il concetto di «sicurezza pubblica» «è sufficiente constatare che il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 [ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale], — che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3, lettera l) della legge n. 59 del 1997 — induce, in ragione della connessione testuale con “ordine pubblico” dell'esclusione esplicita della “polizia amministrativa locale”, nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di “sicurezza pubblica”. Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (seguono lo stesso orientamento anche le pronunce successive: *cf.* sentenze n. 428/2004; n. 105/2006; n. 222/2006; n. 237/2006; n. 196/2009).

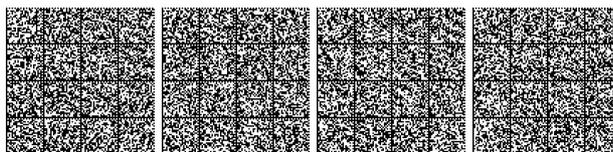
A fronte degli interventi ricadenti nell'ambito della nozione di «sicurezza pubblica», in quanto tali rimessi alla competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., si collocano dunque, con autonoma evidenza, gli interventi di polizia amministrativa locale che, in base al combinato disposto dei commi secondo, lettera h) e quarto dell'art. 117 Cost., rientrano nella sfera della potestà legislativa residuale delle regioni.

Le iniziative legislative e amministrative assunte dalla odierna ricorrente e dai comuni toscani nelle materie di propria competenza, allo scopo di favorire l'inclusione sociale anche degli stranieri titolari del permesso di soggiorno umanitario hanno permesso il miglioramento delle condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale. È chiaro, però, che in tale ambito, evidentemente indefinito, sono ricomprese anche le attività di prevenzione e lotta al degrado urbano, volte a favorire un ordinato sviluppo delle relazioni sociali ed economiche e un'ordinata e civile convivenza della comunità regionale: anche tali azioni, espressione di competenze costituzionalmente riconosciute della Regione e degli enti locali, subiscono una menomazione con le norme impugnate, il cui effetto, si ripete, è appunto quello di creare un numero elevato di clandestini che rimarranno nel territorio regionale per lungo periodo di tempo.

2. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), per violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione. Lesione indiretta delle attribuzioni legislative e amministrative regionali di cui agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. in materia di «edilizia residenziale pubblica» e di «formazione professionale».*

L'art. 1, comma 1, lettera f), n. 2, del decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge, introduce all'art. 18-bis del decreto legislativo n. 286 del 1998, dopo il comma 1 relativo alla disciplina del permesso di soggiorno speciale per stranieri vittime di violenza domestica, il comma 1-bis, ai sensi del quale «Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo reca la dicitura “casi speciali”, ha la durata di un anno e consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico previsto dall'art. 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età. Alla scadenza, il permesso di soggiorno di cui al presente articolo può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, secondo le modalità stabilite per tale permesso di soggiorno ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi».

2.1) Tale disposizione lascia fuori dal suo campo di operatività almeno il diritto all'alloggio e il diritto alla formazione, così incidendo sulla competenza legislativa regionale in materia di «formazione professionale» e di edilizia residenziale pubblica, la quale, per quel che concerne la «gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica», rientra nella competenza legislativa residuale regionale ex art. 117, quarto comma, Cost., e, quanto alla sua programmazione, rientra invece nella competenza concernente il «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (così, da ultimo, la sentenza n. 273 del 2016), nonché sulle relative funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost. (Corte cost. n. 273 del 2016). Ciò significa che la Regione, nella programmazione e assegnazione di alloggi, così come nella disciplina e nell'esercizio delle funzioni relative alla «formazione professionale», dovrà escludere dai relativi destinatari gli stranieri che non godono più del permesso di soggiorno «umanitario» di cui in precedenza, ancorché siano vittime di violenza domestica.



2.2) La norma in esame è incostituzionale poiché, escludendo il diritto all'alloggio e alla formazione per gli stranieri vittime di violenza domestica, discrimina la posizione di questi ultimi, comunque in possesso di un permesso di soggiorno speciale, rispetto a quella degli stranieri che sono titolari del permesso di soggiorno di cui all'art. 32, comma 3, decreto legislativo n. 25 del 2008 e, in generale, rispetto allo straniero regolarmente soggiornante sul territorio: così violando tanto l'art. 2, quanto l'art. 3 della Costituzione.

2.3) Tale illegittimità si risolve, a sua volta, nella lesione indiretta delle attribuzioni legislative e amministrative regionali relative alle materie sulle quali incidono i diritti non contemplati — e, dunque, esclusi — dalla norma in esame, ovvero — come si è detto — quelli attinenti alla «formazione professionale» e all'edilizia residenziale pubblica (la quale, per quel che concerne la «gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica» rientra nella competenza legislativa residuale regionale ex art. 117, quarto comma, Cost., mentre, quanto alla sua programmazione, rientra nella competenza concernente il «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.).

3. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2 del decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge, per violazione degli articoli 2, 3, 10, 97, 117 primo comma Cost. Lesione indiretta delle attribuzioni legislative e amministrative regionali di cui agli articoli 117, terzo e quarto comma e 118 Cost. in materia di politiche attive del lavoro, assistenza sociale e servizi sociali, formazione professionale e istruzione.*

L'art. 13, comma 1, lettera a) n. 2 del decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge, inserisce il comma 1-bis all'art. 4 del decreto legislativo n. 142 del 2015 e si riferisce ai richiedenti asilo i quali, sino a che non sia definita la procedura e siano quindi in attesa di una decisione della commissione territoriale (o dell'esito del ricorso promosso avverso la pronuncia sulla richiesta), sono titolari di un permesso di soggiorno e vengono sistemati nelle strutture di prima accoglienza (CARA e CAS).

La norma stabilisce che questo permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.

Va subito precisato che il procedimento per il permesso di soggiorno al richiedente asilo non è breve, perché le commissioni impiegano circa due anni per la relativa definizione, cui vanno sommati i tempi del contenzioso di altri due/tre anni.

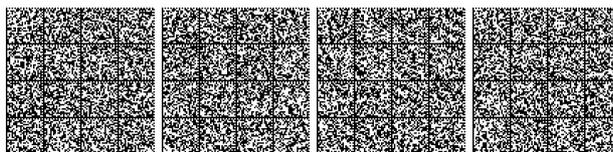
Tanto premesso, la previsione incide in materie di competenza regionale e degli enti locali per plurimi motivi.

3.1) L'articolo impugnato modifica le disposizioni del decreto legislativo n. 142 del 2015 di diretta attuazione della direttiva europea 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Quest'ultima, all'art. 7, prevede la residenza e la libera circolazione dei richiedenti, norma recepita dall'art. 4 del decreto legislativo n. 142 del 2015, oggi modificato dalla contestata disposizione. Con tale modifica quindi si incide direttamente sui vincoli imposti dalla direttiva europea, in violazione dell'art. 117, primo comma Cost. Detto parametro costituzionale è violato altresì in riferimento sia all'art. 2, comma 1, del Protocollo 4 allegato alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, reso esecutivo in Italia con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1982, n. 217, sia all'art. 12, comma 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, i quali prevedono, rispettivamente, che «Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di sceglierli liberamente la sua residenza» e che «Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio». Alla luce delle citate norme internazionali, infatti, i richiedenti asilo, i quali sono titolari di un diritto all'ingresso nel territorio dello Stato, nonché di quello ad accedere alla procedura di esame della domanda di asilo (*cf.*, tra le altre, Cassazione SS.UU., sentenza n. 4674 del 1997), e dunque si trovano legalmente nel territorio italiano, hanno il diritto di fissare all'interno di tale territorio la propria residenza: diritto violato dall'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018, nella parte in cui vieta l'iscrizione anagrafica e la conseguente fissazione della residenza per il richiedente asilo.

3.2) La disposizione impugnata non ha abrogato la norma contenuta nell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998, ai sensi del quale «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani...» con la conseguenza che si crea una situazione di assoluta incertezza sulla normativa applicabile ai richiedenti asilo regolarmente presenti, a danno della efficienza dell'azione amministrativa delle amministrazioni regionali e locali, in violazione dell'art. 97 Cost.

3.3) L'iscrizione anagrafica è il presupposto per l'accesso all'assistenza sociale, per la concessione di sussidi o agevolazioni previste dalla legislazione statale e regionale basate sulle condizioni di reddito verificate mediante l'indicatore della situazione economica equivalente - ISEE.

Più precisamente, per le prestazioni di natura sociale e sociosanitaria, in tutti i casi in cui i richiedenti possano fruire di condizioni agevolate, in base alla condizione economica (priorità di accesso, tariffe inferiori a quelle massime, concessione di contributi a parziale o totale copertura delle rette, esenzione dalla contribuzione al costo dei servizi),



l'accesso alle condizioni agevolate deve essere valutato utilizzando l'indicatore della situazione economica equivalente ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159; la determinazione e l'applicazione di tale indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate costituiscono livello essenziale delle prestazioni. Presupposto per poter ottenere l'ISEE, secondo quanto previsto dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è avere la residenza anagrafica.

Pertanto senza la residenza anagrafica non sarà possibile ai richiedenti asilo avere la determinazione ed applicazione dell'ISEE — che pure costituisce, come sopra rilevato, un livello essenziale delle prestazioni sociali — e quindi fruire delle prestazioni sociali agevolate erogabili in base all'ISEE stesso. Si tratta delle esenzioni e dei sostegni parziali o totali delle rette di asili nido, scuole dell'infanzia e centri diurni; dei contributi per garantire la permanenza a domicilio di persone anziane, disabili o con problemi di salute mentale; dell'erogazione di buoni per farmaci e per generi alimentari da comperare nei supermercati convenzionati; del pagamento totale o parziale delle bollette per le utenze domestiche di prima necessità, di sussidi per i canoni di locazione o per l'acquisto della prima casa. Inoltre, in base a quanto ad esempio prevede oggi alla legge regionale Toscana n. 2 del 2019, la residenza anagrafica è richiesta per la partecipazione ai bandi di concorso per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

3.4) Si consideri altresì che chi entra in Italia come richiedente asilo e resta in tale condizione per tre o quattro anni (anche a causa della durata del contenzioso seguente alla decisione della Commissione territoriale) non può maturare nel frattempo i requisiti di durata della residenza necessari per l'accesso al reddito di inclusione (REI), ai sensi del decreto legislativo n. 147 del 2017, così come a tutte le altre prestazioni statali, regionali e locali che spesso vengono condizionate alla durata della residenza sul territorio nazionale, regionale o locale.

3.5) La previsione impugnata incide anche sulle politiche attive del lavoro. La residenza è infatti prevista per l'iscrizione allo stato di disoccupazione ai sensi del decreto legislativo n. 150 del 2015; l'assenza dello stato di disoccupazione preclude l'accesso a tutti i servizi di politica attiva del lavoro finanziati dal Fondo sociale europeo che sono quelli a maggior valore aggiunto e che possono risultare più efficaci per l'occupabilità di queste persone. Ciò vale in riferimento a politiche attive come: l'avviso per l'erogazione di contributi ai soggetti ospitanti privati per i rimborsi forfettari erogati ai tirocinanti; i voucher formativi individuali; i corsi di formazione professionale finanziati; la sperimentazione regionale dell'assegno di ricollocazione; l'avviso per l'erogazione di contributi ai datori di lavoro privati a sostegno dell'occupazione; in tali casi lo status di disoccupato, certificato mediante regolare iscrizione, è condizione necessaria.

3.6) Quindi, nella misura in cui si pone una regola che vieta l'iscrizione all'anagrafe per questi soggetti (tra l'altro regolarmente soggiornanti e maggiormente fragili, trattandosi di persone che hanno presentato richiesta di asilo), si preclude alle regioni e agli enti locali di programmare interventi a loro favore nelle materie dell'assistenza sociale, della formazione professionale, del lavoro, con interferenza sulle scelte legislative che, in tali ambiti, competono all'Amministrazione regionale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma Cost., nonché sul concreto esercizio delle funzioni amministrative spettanti in base all'art. 118 Cost. perché la Regione ed i comuni saranno costretti ad escludere, dai servizi nei citati ambiti, i richiedenti asilo.

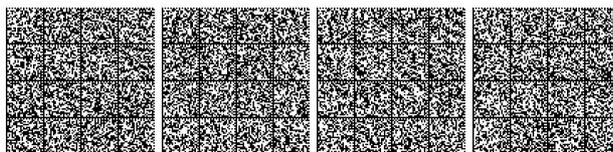
Ciò è tanto più rilevante considerando che l'assistenza sociale e la formazione professionale sono materie di competenza legislativa residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma Cost. e che, anche per le materie di legislazione concorrente (come il lavoro e l'istruzione), le regioni devono rispettare solo i principi fondamentali che informano la materia stessa. La disposizione censurata non può ritenersi espressione di un principio fondamentale, in quanto non ha alcuna attinenza con le materie delle politiche attive del lavoro e dell'istruzione.

3.7) Peraltro l'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2 non può essere ritenuto espressivo di un principio fondamentale vincolante per le regioni nelle materie di loro attribuzione anche perché contrasta evidentemente con rilevanti regole costituzionali.

La necessaria parità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti (quali sono senz'altro i richiedenti asilo) e cittadini è già considerata fondamentale da questa ecc.ma Corte, la quale ha avuto modo di affermare (sent. n. 306/2008) che «una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

La norma impugnata si pone dunque in contrasto con l'art. 3, primo comma Cost. perché discrimina in modo irragionevole i richiedenti asilo sia rispetto ai cittadini, sia rispetto alle altre categorie di stranieri regolarmente presenti sul territorio, cui l'iscrizione anagrafica non è preclusa.

Inoltre la giurisprudenza ha sempre rilevato che l'iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo (tra le tante: Corte di cassazione 14 marzo 1986, n. 1738), espressione dell'art. 2 Cost., violato dalla contestata disposizione; la sua negazione ai richiedenti asilo è di dubbia costituzionalità anche perché in contrasto con l'art. 14 della Convenzione europea dei



diritti dell'uomo che vieta ogni discriminazione tra cittadini degli Stati membri e stranieri regolarmente soggiornanti. Similmente, la Convenzione relativa ai rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge n. 722 del 1954; stabilisce all'art. 26 che «Ciascuno Stato contraente concede ai rifugiati che soggiornano regolarmente sul territorio, il diritto di scegliersi il loro luogo di residenza»: emerge, perciò, anche la violazione dell'art. 10, secondo comma e dell'art. 117, primo comma Cost., perché la norma in esame non è conforme alle norme e ai trattati internazionali per quanto attiene alla condizione giuridica dello straniero.

In conclusione quello all'iscrizione all'anagrafe è un diritto elementare, essenziale: non si tratta di una graziosa concessione dello Stato; è indice del fatto che una persona esiste ed è stabilmente — ancorché *pro tempore* — collegata a un determinato territorio.

La disciplina censurata, invece, mira ad escludere uomini e donne dai servizi di welfare che sono fondati sul principio di universalità.

3.8) Anche nel caso in esame, la violazione degli articoli 2, 3, 10, 97 e 117 primo comma Cost. può senz'altro essere fatta valere dalla Regione ricorrente, in applicazione del principio della ridondanza richiamato nel precedente punto 1.7, ossia in ragione della lesione indiretta che si determina a carico delle competenze della Regione.

L'impugnata disposizione, per le argomentazioni sopra esposte, incide infatti sulle materie delle politiche attive del lavoro, dell'assistenza sociale e servizi sociali, della formazione professionale e dell'istruzione, e dunque sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma Cost., nonché sulle relative funzioni amministrative spettanti agli enti regionali e agli enti locali ai sensi dell'art. 118 Cost.

Si consideri, in proposito, che la legge regionale n. 41 del 2005, che disciplina il sistema integrato di interventi e servizi sociali, è organizzata, per l'appunto, sulla residenza anagrafica dei destinatari degli stessi, ai quali il comune di residenza assicura la definizione del percorso personalizzato assistenziale, ai sensi dell'art. 7 della stessa legge regionale.

L'abrogazione (incostituzionale per quanto si è detto) del diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, oltre a rappresentare un sostanziale atto discriminatorio, impone al legislatore regionale la modifica della vigente legislazione, determinando altresì per gli enti locali e per la Regione, ai fini delle funzioni di programmazione e organizzazione dei servizi socio-sanitari integrati di livello regionale; l'oggettiva impossibilità di:

avere contezza del numero effettivo delle persone regolarmente presenti sul territorio e quindi di poter programmare ed organizzare i servizi necessari. L'art. 2, comma 2 della legge regionale n. 41 del 2005 stabilisce che la programmazione e l'organizzazione del sistema integrato, in conformità con i livelli essenziali delle prestazioni sociali definiti dallo Stato, competono alla Regione ed agli enti locali: è evidente che il primo dato indispensabile per svolgere tale funzione è conoscere il numero dei possibili soggetti bisognosi di assistenza;

poter fondare l'accesso al sistema di welfare su un titolo previsto come necessario.

Inoltre, sempre ai fini delle funzioni regionali inerenti alla programmazione e all'organizzazione dei servizi socio-sanitari integrati, l'impugnata disposizione normativa ha l'effetto di scorporare il sottoinsieme dei richiedenti asilo dall'insieme degli stranieri regolarmente presenti sul territorio quanto alla possibilità di accedere al complesso dei servizi e degli interventi di cui all'art. 5, commi 1 e 2, della legge regionale n. 41 del 2005, confinandoli nei soli limiti degli interventi di prima assistenza di cui al comma 4 dello stesso articolo, in contrasto con il carattere di universalità del sistema integrato di interventi e servizi sociali sancito all'art. 2, comma 1 della medesima legge regionale.

3.9) Né i suddetti profili di incostituzionalità possono ritenersi superati dalla disposizione contenuta nello stesso art. 13 al comma 1, lettera b), n. 1 il quale, sostituendo il comma 3 dell'art. 5 del decreto legislativo n. 142 del 2015, dispone che l'accesso ai servizi previsti dallo stesso decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio comunicato alla questura o corrispondente all'indirizzo del Centro presso cui il richiedente si trova.

Ciò per molteplici motivi:

a) in primo luogo spetta alle regioni definire le condizioni di accesso al sistema di assistenza sociale; come già rilevato, nel territorio della Regione Toscana, in base alla legge regionale n. 41 del 2005, il sistema integrato di interventi e servizi sociali, per offrire una assistenza piena, è basato sulla residenza anagrafica e quindi la norma impugnata incide evidentemente su tale legge imponendone una modifica, con lesione indiretta delle competenze regionali di cui all'art. 117, terzo e quarto comma Cost.;

b) l'art. 43 codice civile configura in termini giuridici diversi la residenza e il domicilio: solo la residenza indica il luogo in cui abitualmente si vive, impone l'obbligo della registrazione anagrafica (che permette al Comune di conoscere le persone presenti sul territorio), ha carattere di stabilità e quindi dà visibilità alla persona.



Non vi è equipollenza tra i due diversi istituti giuridici e la disposizione censurata è del tutto generica, vaga e quindi inidonea a modificare le differenze civilistiche esistenti tra i due istituti.

La disposizione che qui si contesta non fornisce alcuna indicazione su come in concreto possa essere assicurata la piena ed effettiva equipollenza tra residenza e domicilio e pertanto essa non permette di superare i vizi denunciati;

c) in ogni caso l'eliminazione per i richiedenti asilo della residenza anagrafica e la sua sostituzione con il mero domicilio impone all'Amministrazione regionale e agli enti locali che erogano i servizi socio-sanitari l'organizzazione sulle piattaforme informatiche di due diverse procedure (anziché di una sola), che complicheranno la gestione e faranno crescere i costi (sia in termine di modifica delle piattaforme oggi esistenti che dei relativi corsi di aggiornamento per gli operatori e gestione dei relativi tempi). Oggi i sistemi per l'erogazione dei servizi sociali dialogano con l'anagrafe e la residenza anagrafica: dunque — pur ammettendo l'equipollenza tra residenza e domicilio per i fini in esame (il che si contesta per i motivi sopra richiamati) —, l'attuazione pratica della nuova previsione legislativa statale richiederebbe una totale riorganizzazione amministrativa, basata sulla duplicazione di strumenti, inefficiente, costosa e inutile;

d) si osservi, inoltre, che la presenza dei richiedenti asilo nell'anagrafe dei residenti rende senz'altro più agevole, da parte delle amministrazioni regionali e locali eroganti, il controllo di veridicità delle autocertificazioni prodotte (certificato di residenza), perché la residenza è caratterizzata dall'abitudine e permanenza, mentre il criterio del domicilio non garantisce altrettanta sicurezza. A tal fine deve ulteriormente notarsi come la residenza, mediante la iscrizione anagrafica, è accertata una volta per tutte in modo ufficiale dal Comune, il che dà certezza a tutti; invece, il domicilio è situazione oggettivamente più vaga, flessibile e incerta, che occorre di fatto provare volta per volta; il che diviene operazione più difficile proprio per chi sia appena arrivato nel paese e perciò abbia maggiori difficoltà di comprensione linguistica. Tale differenziazione costituisce ulteriore profilo di illegittimità in quanto ingenera inefficienze contrarie al principio di buon andamento delle amministrazioni regionali e locali sancito dall'art. 97 della Costituzione;

e) infine si consideri che la variabilità del domicilio rende più difficile organizzare i controlli sui soggetti presenti sul territorio e, quindi, programmare i servizi socio - sanitari necessari. La facilità di modificazione del domicilio favorisce poi anche la possibilità di abusi non governabili (un richiedente asilo potrebbe mutare il proprio domicilio nelle varie realtà territoriali per poter usufruire del maggior numero di servizi che ogni territorio è in grado di offrire).

È evidente, pertanto, l'incidenza della disposizione impugnata sulle competenze regionali garantite dagli articoli 117, terzo e quarto comma e 118 Cost. Per i profili evidenziati sussiste anche la violazione dell'art. 97 Cost., che determina anch'essa una lesione indiretta delle richiamate attribuzioni costituzionali della Regione.

4. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera a) del decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge, per violazione dell'art. 32 Cost. Lesione indiretta delle attribuzioni costituzionali della Regione in materia di «tutela della salute» riconosciute dall'art. 117, terzo comma Cost.*

Il DASPO (acronimo di Divieto di Accedere alle manifestazioni SPORtive) urbano è stato introdotto dagli articoli 9 e 10 del decreto-legge n. 14 del 2017, convertito in legge dalla legge n. 48 del 2017: si tratta di una misura con cui il sindaco può applicare una sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 300 euro a coloro che impediscono l'accessibilità e la fruizione di infrastrutture di trasporto (strade, ferrovie, aeroporti) in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti e disporre l'allontanamento dal luogo in cui il fatto è stato commesso.

I regolamenti comunali di polizia urbana individuano le aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari; musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi di cultura o interessati da flussi turistici in cui si applica l'allontanamento suddetto; l'allontanamento è disposto anche per chi in tali zone si trovi in stato di ubriachezza, compia atti contrari alla pubblica decenza, eserciti commercio abusivo su spazi pubblici e compia attività di parcheggiatore abusivo.

La disposizione qui contestata estende la possibilità, per i regolamenti di polizia urbana, di introdurre tale allontanamento, sempre per le stesse condotte sopra individuate, anche alle aree urbane in cui insistono presidi sanitari nonché alle aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico.

Ne deriva che oggi il Daspo urbano colpisce sempre le stesse condotte e cioè:

impedimento dell'accessibilità e della fruizione di infrastrutture di trasporto (strade, ferrovie, aeroporti) in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi;
stato di ubriachezza,
compimento di atti contrari alla pubblica decenza,
esercizio di commercio abusivo su spazi pubblici,
attività di parcheggiatore abusivo.

Tali condotte, per essere colpite con l'allontanamento, devono essere compiute nelle aree previste dai regolamenti comunali di polizia urbana su cui insistano:

presidi sanitari;



scuole e plessi scolastici e siti universitari;
musei, aree e parchi archeologici;
complessi monumentali o altri istituti e luoghi di cultura o interessati da flussi turistici;
aree destinate a svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli o adibite a verde pubblico.

Quindi i regolamenti comunali potranno estendere l'ambito applicativo del DASPO anche alle aree in cui insistono presidi sanitari.

Tale previsione è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 32 Cost., in quanto alla persona sottoposta a DASPO potrà essere vietata la possibilità di accedere al luogo in relazione al quale il DASPO è stato disposto.

Ne deriva che in caso di sopravvenuti problemi di salute (magari non conclamati da situazioni di assoluta urgenza o evidenza) della persona sottoposta a DASPO, si potranno ingenerare dubbi sul diritto della stessa ad accedere al presidio sanitario, con lesione conseguente del diritto alla salute costituzionalmente tutelato (art. 32 Cost.) e conseguente lesione indiretta delle attribuzioni regionali relative alla materia «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma Cost.

P.Q.M.

Si conclude affinché piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, lettera b) ed ottavo comma, dell'art. 1, primo comma, lettera f), dell'art. 13, primo comma, lettera a), n. 2, dell'art. 21, primo comma, lettera a) del decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge, per le ragioni e nei termini sopra esposti.

Si depositano:

1) nota del capo di Gabinetto del presidente del 28 gennaio 2019, con allegate le lettere inviate da comuni toscani al presidente della Regione;

2) nota integrativa del capo di Gabinetto del presidente con allegate le lettere di ulteriori cinque comuni toscani.

Si deposita altresì la deliberazione della giunta regionale n. 91 del 28 gennaio 2019 di autorizzazione a stare in giudizio.

Firenze - Roma, 31 gennaio 2019

Prof. Avv. CECCHETTI

19C00055

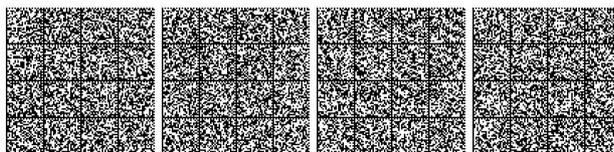
N. 18

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 2019
(della Regione Calabria)*

Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica - Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica - Estensione alle aree su cui insistono presidi sanitari dell'ambito applicativo del divieto di accesso in specifiche aree urbane.

– 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, artt. 1, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8 e 9; 12; 13; e 21, comma 1, lettera a).

Ricorso proposto dalla Regione Calabria (P. IVA 02205340793), in persona del Presidente della Giunta Regionale dott. Gerardo Mario Oliverio, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale della Calabria n. 8/2019 (doc. 1), rappresentato e difeso, giusta decreto dirigenziale n. 664 del 24 gennaio 2019 (doc. 2) e procura in calce al presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dall'avv. Giuseppe Naimo (C.F. NMAGPP65A05D976H) dell'Avvocatura regionale e dal prof. avv. Vincenzo (Enzo) Cannizzaro, (C.F. CNNVCN59C30A843I) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Corso d'Italia, 106 (per eventuali comunicazioni: fax 06/44117817 posta elettronica certificata: vincenzo.cannizzaro@legalmail.it)



contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 281 del 3 dicembre 2018, 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», in particolare gli articoli 1, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8 e 9, articoli 12 e 13, art. 21, primo comma, lettera a).

FATTO

1. Il decreto-legge del 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni con legge del 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 281 del 3 dicembre 2018, 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» (di seguito, anche solo «Decreto sicurezza»), ha introdotto o modificato, per quel che qui rileva, le seguenti disposizioni.

2. Il Decreto sicurezza nell'art. 1, rubricato «Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario», commi 1, 2, 3, 6, 7, 8 e 9, ha soppresso la nozione di permesso di soggiorno per «motivi umanitari» prevedendo, in suo luogo, una serie di ipotesi specifiche per la concessione del permesso di soggiorno a migranti non in possesso dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato ovvero per il godimento della protezione sussidiaria.

3. La nozione di permesso di soggiorno per motivi umanitari era regolata, prima del Decreto sicurezza, dall'art. 5, comma 6, del decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (di seguito solo «TU Immigrazione»). Tale norma prevedeva la possibilità di concedere il permesso di soggiorno nel caso in cui ricorressero «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». La nozione era dunque di ampio respiro, al fine di consentire l'asilo a soggetti con diverse problematiche incidenti su diritti inviolabili della persona umana.

4. Per effetto del Decreto sicurezza, il permesso di soggiorno per motivi umanitari può essere rilasciato solo in casi ormai tipizzati, c.d. «casi speciali». I motivi che giustificano il rilascio del permesso di soggiorno sono i seguenti:

motivi di protezione sociale, consistenti nell'esigenza di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale, di cui all'art. 18 del TU Immigrazione (istituto preesistente al Decreto sicurezza);

essere vittima di violenza domestica, di cui all'art. 18-*bis* del TU Immigrazione (istituto preesistente al Decreto sicurezza);

versare «in condizioni di salute di particolare gravità», «tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza», ai sensi dell'art. 19, comma 2, lettera d-*bis*, del TU Immigrazione (permesso di soggiorno per cure mediche, istituto introdotto dal Decreto sicurezza);

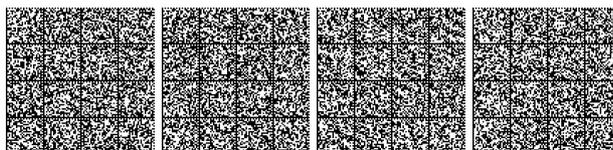
dover far ritorno in un Paese che versi in una situazione di contingente ed eccezionale calamità, tale da non consentire un rientro in condizioni di sicurezza (permesso di soggiorno per calamità, di cui all'art. 20-*bis* del TU Immigrazione, istituto introdotto dal Decreto sicurezza);

ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, nel caso lo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro, (permesso di soggiorno per sfruttamento lavorativo, di cui all'art. 22, comma 12-*quater* del TU Immigrazione, istituto preesistente al Decreto sicurezza);

ipotesi in cui lo straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile (permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile, di cui all'art. 42-*bis*, del TU Immigrazione, istituto introdotto dal Decreto sicurezza).

5. Tali ipotesi restringono considerevolmente il campo di applicazione del c.d. permesso umanitario.

6. Gli articoli 12 e 13 del Decreto sicurezza modificano il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, mutando il titolo di accesso ai centri del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (c.d. «SPRAR»), ed eliminando, per i richiedenti asilo, il sistema di iscrizione all'anagrafe.



7. In particolare, il decreto-legge Sicurezza ha modificato l'art. 1-*sexies* del decreto-legge del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, regolante il «Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati» (c.d. SPRAR) che è stato modificato in «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati» (c.d. SIPROIMI), escludendo da tale sistema i richiedenti protezione internazionale e i minori accompagnati.

8. La nuova norma dispone (in neretto le modificazioni introdotte con il Decreto sicurezza):

«Gli enti locali che prestano servizi di accoglienza per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati, che beneficiano del sostegno finanziario di cui al comma 2, possono accogliere nell'ambito dei medesimi servizi anche i titolari dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 19, comma 2, lettera d-*bis*), 18, 18-*bis*, 20-*bis*, 22, comma 12-*quater*, e 42-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati» (comma 1).

Al fine di razionalizzare e ottimizzare il sistema di protezione dei soggetti di cui al comma 1, e di facilitare il coordinamento, a livello nazionale, dei servizi di accoglienza territoriali, il Ministero dell'interno attiva, sentiti l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'ACNUR, un servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano i servizi di accoglienza di cui al comma 1. Il servizio centrale è affidato, con apposita convenzione, all'ANCI (comma 4).

Il servizio centrale di cui al comma 4 provvede a: a) monitorare la presenza sul territorio dei soggetti di cui al comma 1. (...).

9. Detta norma esclude quindi la categoria dei richiedenti asilo e minori accompagnati dall'assistenza fornita dagli enti locali.

10. Sul punto, il Decreto sicurezza ha già trovato attuazione a mezzo:

del decreto del Ministero dell'interno del 22 gennaio 2019 (doc. 3), con cui sono stati approvati dei progetti per i nuovi SIPROIMI (ex SPRAR);

del decreto del Ministero dell'interno del 20 novembre 2018 (1), con cui è stato approvato lo Schema di capitolato di gara di appalto, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza (c.d. «CARA» e «CAS»).

11. Ed ancora, per quel che qui interessa, l'art. 21, primo comma lettera a) del Decreto sicurezza modifica l'art. 9, comma 3, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, aggiungendo fra i luoghi rispetto ai quali si possano disporre provvedimenti di stazionamento e ordini di allontanamento, previsti da tale disposizione, anche i «presidi sanitari».

12. Orbene, il Decreto sicurezza, nelle norme su citate, comporta sensibili condizionamenti sull'autonomia legislativa e amministrativa regionale a causa dalle scelte imposte dalle nuove norme statali. Ulteriori condizionamenti sono stati prodotti, e si produrranno ulteriormente, attraverso la normativa di attuazione del sistema normativo adottato dal legislatore nazionale.

13. La Regione Calabria è quindi indotta a chiedere alla Corte costituzionale di voler dichiarare l'illegittimità, *in parte qua*, del decreto-legge n. 113/ 2018, per violazione della Costituzione, anche attraverso la violazione di obblighi internazionali ed europei, nonché del principio di leale collaborazione, per i motivi di diritto illustrati nei paragrafi seguenti.

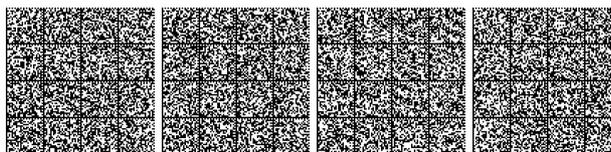
DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 per violazione dell'art. 117, commi 3 e 4, Cost. di per sé e alla luce degli articoli 2, 3, 10, comma 3, 31, 32, 34 e 35 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., nonché per violazione del principio di leale collaborazione espresso dagli articoli 5 e 120 Cost.

A. La soppressione dell'istituto dell'asilo «umanitario» stabilito dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113

14. Come indicato nella narrativa in fatto, l'atto impugnato ha abrogato la normativa statale che istituiva e regolamentava l'istituto comunemente indicato con il nome di «asilo umanitario», istituito e regolamentato dal TU Immigrazione. In particolare, risultano abrogati gli articoli 4-*bis*, comma 2-*bis*, e art. 5, comma 6, i quali prevedevano la concessione di permessi di soggiorno per «motivi umanitari».

(1) Pubblicato sul sito del Ministero dell'interno: <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza>.



15. Ne consegue che il Decreto sicurezza assicura tutela di esigenze umanitarie nei confronti di cittadini di Paesi terzi che non integrino le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, modificata dal Protocollo di New York del 16 dicembre 1966 ratificata con legge 25 ottobre 1977, n. 881, né abbiano titolo alla protezione sussidiaria, istituita e disciplinata dalla Direttiva 2011/95/UE, solo in ipotesi specifiche e tassativamente determinate.

16. Nel loro insieme, tali ipotesi sono indicate come «speciali», sia quanto al titolo dei permessi di soggiorno adottati sulla base di esse, sia quanto alla protezione ad esse riconosciute. Esse coprono ipotesi che, per quanto rilevanti, non esauriscono certamente l'ampio campo coperto dalla figura dell'asilo umanitario. Né, alla luce della loro «specialità», appare possibile una estensione su base interpretativa o analogica.

B. L'incidenza di tale regime sulla legislazione della Regione Calabria

17. L'abolizione dell'istituto della protezione umanitaria da parte dell'art. 1 del Decreto sicurezza rende inapplicabile la normativa regionale relativa alla accoglienza, assistenza o integrazione, nella parte in cui essa designi fra i propri beneficiari soggetti già in possesso di tale *status*, ovvero che lo avrebbero acquistato ai sensi della legislazione pre-vigente.

18. Una forma di interferenza diretta si verifica in relazione alle disposizioni legislative le quali fanno espressamente riferimento ai titolari di misure di protezione umanitaria, quale, ad esempio, l'art. 1 legge regionale 12 giugno 2009, n. 18 recante la disciplina su «Accoglienza dei richiedenti Asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali». Rispetto a tali disposizioni, l'art. 1 del Decreto sicurezza ha un effetto sostanzialmente abrogativo.

19. L'abolizione dell'istituto della protezione umanitaria altera altresì l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni di legge della Regione Calabria le quali fondano prestazioni assistenziali o sociali in relazione al possesso di un permesso di soggiorno di una durata minima. Ad esempio, la legge regionale 26 novembre 2003, n. 23, recante la «Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria», si applica, a termini del suo art. 3, a cittadini di Paesi terzi, in possesso di un permesso di soggiorno della durata minima di un anno. Per effetto del Decreto sicurezza, alla scadenza del permesso di soggiorno per motivi umanitari, i titolari hanno cessato o cesseranno di essere destinatari del sistema integrato stabilito da tale legge.

20. L'abolizione dell'istituto della protezione umanitaria altera, infine, anche l'ambito soggettivo delle prestazioni assistenziali della Regione fondate sul principio del servizio universale, quali quelli previsti dalla legge regionale 12 novembre 2004, n. 28 «Garante per l'infanzia e l'adolescenza», dalla legge regionale 29 marzo 2013, n. 15 «Norme sui servizi educativi per la prima infanzia» e dalla legge regionale 21 agosto 2007, n. 20 «Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri di antiviolenza e delle case di accoglienza per donne in difficoltà».

21. La scadenza del permesso di soggiorno per motivi umanitari, infatti, ha l'effetto di privare il soggetto che ne era titolare del precedente *status* giuridico di rifugiato umanitario, assoggettandolo alle misure statali di controllo dell'immigrazione irregolare, come ad esempio le misure di trattenimento in centri speciali di detenzione amministrativa non immediatamente compatibili con i meccanismi di assistenza e sostegno previsti dalle leggi regionali citate.

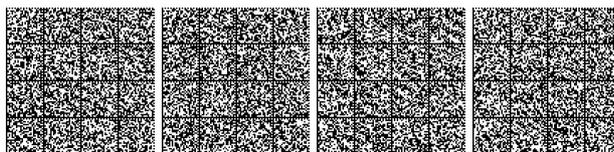
22. Più in generale, l'abolizione dell'istituto della protezione umanitaria, anche alla luce dell'imponente numero di persone che se ne avvalevano alla data di entrata in vigore del Decreto sicurezza e che sono stati, o che saranno repentinamente privati di tale *status*, comporta una profonda riconversione di tutti gli strumenti di accoglienza, assistenza e integrazione, imponendo un ingente sforzo organizzativo sulle strutture regionali e degli enti locali.

23. La circostanza che tale privazione interessa un alto numero di soggetti in situazione di estrema vulnerabilità, rende tale riconversione estremamente urgente, al fine di attenuare il disagio sociale che le cronache di questi giorni hanno registrato.

C. Illegittimità costituzionale del decreto-legge n. 113/2008 per violazione dell'art. 117, commi 3 e 4, Cost., congiuntamente all'art. 10, comma 3, Cost., che stabilisce il diritto costituzionale di asilo stabilito, nonché con gli articoli 3, 31, 32, 34 e 35 della Costituzione

24. L'abolizione ad opera dell'art. 1 del Decreto sicurezza dell'istituto della protezione umanitaria comprime quindi l'ambito di applicazione della legislazione regionale escludendo da essa una intera categoria di persone già destinatarie di tali forme di sostegno e assistenza e costringendo le Regioni a riorganizzare l'intero sistema di accoglienza, integrazione e assistenza, oggetto di competenza concorrente o residuale.

25. Tale interferenza concerne, inoltre, un diritto di rango costituzionale, quale l'art. 10, comma 3, Cost. L'istituto della protezione umanitaria, infatti, ha costituito, nella pre-vigente legislazione, l'obiettivo attuazione sul piano legislativo del diritto costituzionale di asilo, affiancandosi alla protezione internazionale, che trova fonte nella Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiato, e alla protezione sussidiaria, che trova fonte nella Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 (v. per tutte, la recente sentenza della Corte di Cassazione, Sez. I civile, del 23 febbraio 2018, n. 4455).



26. Tale nuovo regime ha quindi l'effetto di impedire alla Regione di assicurare prestazioni che rientrano nella propria competenza *ratione materiae* già disposte a favore di individui che hanno un titolo costituzionale a riceverlo. In tal modo, esso appare in conflitto con l'art. 117, comma 3 e 4, congiuntamente all'art. 10, comma 3, Cost., che ha stabilito un diritto costituzionale di asilo.

27. Come indicato più volte dalla Corte costituzionale, da ultimo nella sentenza n. 251 del 2016:

«le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione».

28. In termini analoghi, la Corte costituzionale ha indicato che l'invocazione di un parametro di costituzionalità estraneo al Titolo V della Costituzione è nondimeno ammissibile in sede di giudizio di legittimità costituzionale qualora la violazione di esso si ripercuota sulle attribuzioni costituzionali della Regione (sentenza n. 5 del 2018).

29. Or bene, la competenza regionale non è violata solo da una disposizione statale che detti regole materiali nella materia demandata alla competenza regionale, ma altresì da una disposizione statale che interferisce nell'ambito di applicazione della legislazione regionale, e, in particolare, allorché restringa tale ambito in maniera da imporre alle Regioni di non assicurare prestazioni che esse hanno un dovere costituzionale di prestare.

30. Come è noto, l'art. 117, comma 2, Cost. assegna allo Stato una competenza esclusiva in tema di asilo e di condizione giuridica dello straniero e, quindi, conferisce a tale ente il potere di determinare l'ambito nel quale le Regioni potranno esercitare le proprie competenze concorrenti o residuali in tema di integrazione, di accoglienza e di assistenza.

31. La competenza a regolamentare il diritto di asilo potrà, quindi, legittimamente interferire nello spazio di competenza regionale. Tale competenza, tuttavia, è limitata materialmente dall'art. 10, comma 3, che determina la sfera soggettiva di tale diritto, e funzionalmente dall'art. 117, comma 3 e 4, che assegna alle Regioni il compito di concretizzare tale diritto, garantendo le prestazioni necessarie a sancirne l'effettività.

32. La giurisprudenza costituzionale ha quindi delineato l'alveo entro il quale scorrono le due sfere di competenza. Da un lato «la potestà legislativa (regionale) non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale». D'altro lato, «altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, (sono) attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni».

33. Si verifica, in questo campo, un intreccio di competenze le quali, nel loro insieme, devono tendere a realizzare il diritto costituzionale di asilo: «(e) ciò, in quanto l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può limitarsi al mero controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti - dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione - che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni. Tanto più che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona».

34. Ne consegue l'impossibilità di determinare una prevalenza fra due sfere di competenza, parimenti titolate a concorrere alla realizzazione dell'art. 10, comma 3, Cost.

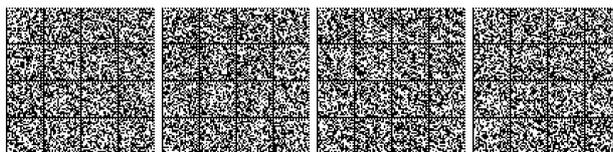
35. In particolare, una regolamentazione del diritto di asilo che, in luogo di definire ragionevolmente il perimetro entro il quale le Regioni dovranno operare a favore dei titolari di tale diritto, lo svuoti di contenuto, non violerebbe quindi solo l'art. 10, comma 3, Cost. Essa interferirebbe altresì, in maniera illegittima, sulle competenze in tema di accoglienza, integrazione e assistenza, assegnate alle Regioni dall'art. 117, commi 3 e 4.

36. Ciò è quel che accade nel caso di specie. L'art. 1 del Decreto sicurezza non detta espressamente norme in tema di accoglienza. In una concezione meramente formale. Tuttavia, l'abolizione del permesso di soggiorno per protezione umanitaria interferisce in maniera ancora più drastica con le competenze regionali, privando del tutto le Regioni del potere di esercitare le proprie competenze a favore dei soggetti titolari del diritto di asilo.

37. Tali interferenze, quindi, producono a propria volta una serie di violazioni del testo costituzionale.

a. Risulta violato in primo luogo, e per i motivi già detti, l'art. 10, par. 3, della Costituzione, in quanto la normativa statale impugnata vincola la Regione a tenere condotte incompatibili con la protezione costituzionale del diritto di asilo.

b. Risulta violato l'art. 3 della Costituzione in quanto, e paradossalmente, il Decreto sicurezza determina una discriminazione fra i soggetti titolari della protezione internazionale e sussidiaria e i soggetti titolari di protezione costituzionale, escludendo dai meccanismi regionali di assistenza, accoglienza e integrazione proprio i titolari del diritto costituzionale di asilo, e vincolando la Regione a svolgere tale discriminazione sul terreno delle prestazioni assistenziali;



c. Risultano violati altresì gli articoli 31, 32, 34 e 35, in quanto il Decreto sicurezza impedisce alle Regioni di fornire, ai soggetti titolari del diritto costituzionale di asilo, le prestazioni assistenziali che costituiscono attuazione di tali disposizioni.

D. L'incompatibilità del nuovo regime dell'asilo umanitario con l'art. 117, commi 3 e 4, interpretati alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.

38. Per motivi analoghi, l'art. 1 del Decreto sicurezza viola l'art. 117, comma 1, Cost., che impone allo Stato e alle Regioni di esercitare la funzione legislativa nel rispetto degli obblighi internazionali ed europei. In particolare, l'abolizione dell'istituto della protezione umanitaria impone alle Regioni di non applicare la propria normativa in tema assistenziale a favore di soggetti che possono ben essere già radicati nella società regionale o locale al punto che un loro allontanamento violi il rispetto della vita privata e familiare assicurato dall'art. 8 della Convenzione europea.

39. È noto, infatti, come l'istituto dell'asilo umanitario abbia incorporato altresì orientamenti della giurisprudenza interna tesa ad adeguare le rigidità insite nel regime giuridico del soggiorno degli stranieri in Italia agli obblighi scaturiti dall'art. 8 della Convenzione europea, ricostruiti in un consolidato orientamento interpretativo della Corte europea dei diritti dell'uomo.

40. Tale orientamento, inaugurato in tempi non recenti (v. la sentenza del 28 maggio 1985, n. 9214/80; 9473/81; 9474/81, Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito), si è consolidato al punto da codificare i criteri per verificare se un cittadino straniero, pur non in possesso di valido titolo di ingresso e soggiorno, abbia nondimeno un radicamento sociale tale che la sua esclusione violerebbe l'art. 8 della Convenzione (v. la sentenza resa nel caso Boultif c. Svizzera, n. 54273/99, del 2 agosto 2001, e, ancor più di recente, quella resa nel caso Üner c. Paesi Bassi, n. 46410/99, del 18 ottobre 2016, decisa nella composizione a Sezioni Unite, e quella resa nel caso Saber e Boughassal c. Spagna, n. 76550/13 e 45938/14, del 18 dicembre 2018). Tali criteri sono:

«the nature and seriousness of the offence committed by the applicant; the length of the applicant's stay in the country from which he or she is to be expelled; the time elapsed since the offence was committed and the applicant's conduct during that period; the nationalities of the various persons concerned; the applicant's family situation, such as the length of the marriage, and other factors expressing the effectiveness of a couple's family life; whether the spouse knew about the offence at the time when he or she entered into a family relationship; whether there are children of the marriage, and if so, their age; and the seriousness of the difficulties which the spouse is likely to encounter in the country to which the applicant is to be expelled».

41. Tali criteri, quindi, e non una predeterminata indicazione di «casi speciali», devono essere applicati al fine di determinare se un individuo, già destinatario dei meccanismi di accoglienza e integrazione previsti dalla legislazione della Regione Calabria, possa improvvisamente fuoriuscire dal circuito di tali meccanismi senza che sia violato il diritto alla sua vita privata e familiare.

42. In altri termini, l'accertamento di escludere dal sistema di accoglienza, assistenza e integrazione un determinato soggetto esige un approccio individualizzato, che non prenda in considerazione solo le esigenze di sicurezza e ordine pubblico interno, ma l'esigenza di non pregiudicare in maniera sproporzionata il diritto convenzionale al rispetto della vita privata e familiare e, quindi, il grado di radicamento sociale nel territorio.

43. Or bene, il nuovo regime stabilito dal Decreto impugnato rappresenta proprio l'antitesi normativa di tale approccio. In luogo di una metodologia individualizzata, esso stabilisce un regime fondato su un divieto generalizzato di rilascio o di rinnovo di permessi di soggiorno per motivi umanitari, prevedendo un meccanismo di eccezione fondato su ipotesi altrettanto tipizzate e particolarmente ristrette.

44. Ne consegue che l'abolizione dell'istituto della protezione umanitaria impone alla Regione Calabria di lasciare inapplicate disposizioni legislative in materia di accoglienza, assistenza e integrazione anche nei confronti di soggetti il cui radicamento sociale nella regione è tale che la repentina fuoriuscita dal sistema si concreta in una violazione della loro vita privata e familiare.

45. Tale interferenza nell'ambito di applicazione della legislazione regionale è particolarmente grave qualora essa si rifletta nel trattamento di minori già scolarizzati, il cui radicamento è strettamente connesso alla frequenza regolare e continuativa di scuole e altri centri di aggregazione sociale, nonché di soggiornanti di lunga durata, per i quale la società italiana e locale rappresenta l'unica forma possibile di socialità.

E. Illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, commi 3 e 4, interpretati alla luce del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni

46. L'unilaterale riforma del diritto di asilo operata dall'art. 1 del Decreto sicurezza viola il principio costituzionale di leale collaborazione che si impone in ambiti caratterizzati da un concorso di competenze inestricabilmente connesse, assegnate rispettivamente allo Stato e alle Regioni, se pur nessuna prevalente rispetto all'altra.



47. Tale principio, «che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie» (v. Corte Cost., sentenza n. 50 del 2008), si impone sia nella dimensione del diritto secondario, ai sensi dell'art. 120 Cost., che nella sua dimensione primaria, ai sensi dell'art. 5 Cost. Come ha indicato recentemente la Corte costituzionale, laddove il legislatore si accinga a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso ai meccanismi cooperativi (v. sentenza n. 251/2016).

48. Appare davvero difficile negare, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale (v. la già citata sentenza n. 61 del 2011), che la riforma dell'asilo umanitario avrebbe dovuto chiamare a contribuire, in pari misura, la sfera decisionale statale e quella regionale, sia nella loro dimensione legislativa che quella amministrativa.

49. Quanto alla sfera legislativa, l'intreccio fra competenze statali in tema di flussi di immigrazione e regolamentazione del soggiorno, da un lato, e le competenze regionali in tema di accoglienza, integrazione e assistenza, dall'altro, avrebbe richiesto una attivazione degli strumenti cooperativi, già nella fase della formazione degli orientamenti politici, per lo meno nella forma della consultazione. Ciò avrebbe consentito alle Regioni di portare a conoscenza del Governo le proprie posizioni in tema di asilo umanitario prima della sua adozione e della successiva conversione.

50. Né il Decreto sicurezza si è avvalso della collaborazione delle Regioni sul piano della normazione secondaria; al fine, cioè, di regolamentare le ricadute dell'abolizione dello *status* giuridico dell'asilo umanitario nei confronti di migliaia di individui, già affidati alle competenze assistenziali delle Regioni.

51. La delicatezza giuridica della materia trattata, le prevedibili ricadute sociali del provvedimento legislativo statale, il coinvolgimento di persone vulnerabili, avrebbero dovuto comportare una regolamentazione transitoria di carattere integrato, alla cui formazione avrebbero dovuto partecipare sia lo Stato che le Regioni, nelle forme specificate per tali casi dalla giurisprudenza costituzionale.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 12, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 per violazione dell'art. 117, comma 1, unitamente agli articoli 2, 3, 10 e 117, comma 1, Cost.

A. L'incompatibilità del nuovo sistema di accoglienza stabilito dal decreto-legge 113/2018 con l'art. 117, commi 3 e 4, Cost.

52. Come anticipato, il Decreto sicurezza ha eliminato, per i richiedenti asilo e i minori ad essi accompagnati, l'accesso al «Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati» (cd. SPRAR) che oggi è definito come «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati» (cd. SIPROIMI).

53. A seguito della modificazione dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 416/1989 e dell'art. 14 del Decreto legislativo n. 142/2015, i richiedenti asilo e i minori ad essi accompagnati che entrano nel nostro Paese troveranno quindi accoglienza nei cd. Centri di prima accoglienza di cui agli art. 9 (centri di prima accoglienza) e 11 (misure straordinarie di accoglienza, cd. «CAS») del decreto legislativo n. 142/2015.

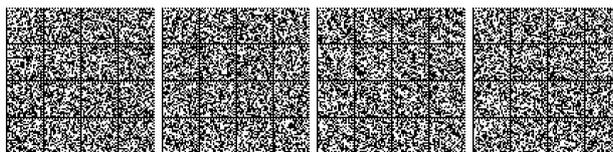
54. L'oggetto e le finalità della riforma sono specificati dalla circolare n. 83774 del 18 dicembre 2018 del Ministero degli interni (doc. 4).

«... la nuova cornice delineata muove dall'esigenza di segnare una netta differenziazione tra gli investimenti in termini di accoglienza e integrazione da destinare a coloro che hanno titolo definitivo a permanere sul territorio nazionale rispetto ai servizi di prima accoglienza e assistenza, da erogare a coloro che sono in temporanea attesa della definizione della loro posizione giuridica.

Pertanto, il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) assume la nuova connotazione di Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI), nel quale vengono assicurate le iniziative di orientamento e quei servizi "integrati" che agevolano l'inclusione sociale e il superamento della fase di assistenza, per conseguire una effettiva autonomia personale. Per le stesse finalità di integrazione sociale, coloro che hanno ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale potranno essere coinvolti nello svolgimento di attività di utilità sociale (art. 12). Di conseguenza, ai richiedenti asilo - che, peraltro, non saranno più iscritti nell'anagrafe dei residenti (art. 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*».

55. Il Decreto sicurezza opera, quindi, una profonda riforma del sistema di accoglienza, assistenza e integrazione dei migranti determinando direttamente le categorie dei beneficiari dei vari livelli nei quali esso si articola. Come anche chiarito dalla circolare, lo Stato si è riservato la competenza ad operare altresì attraverso l'azione amministrativa.

56. Ne consegue un duplice motivo di illegittimità costituzionale, in quanto l'invasione della sfera di competenza delle Regioni opera, evidentemente sia a livello legislativo, in difformità dall'art. 117, commi 3 e 4, sia a livello amministrativo, in difformità del disposto dell'art. 118 Cost.



57. Né la circostanza che il finanziamento di tali livelli di accoglienza sia prestato dallo Stato vale a dissipare i dubbi di illegittimità costituzionale. Il finanziamento da parte dello Stato di attività che ricadono nella competenza concorrente o residuale dello Stato non giustifica il potere statale di determinarne unilateralmente l'utilizzo (*ex multis*, sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2008).

58. Nel caso di specie, l'intervento finanziario non è disposto al fine di programmare i flussi di ingresso degli stranieri. Né esso è esclusivamente connesso al soggiorno degli stranieri, dato che, per espressa ammissione della circolare del Ministero degli interni menzionata sopra, esso è diretto a promuovere «l'inclusione sociale e il superamento della fase di assistenza», tipiche attività rientranti nelle competenze residuali regionali. Ma anche qualora le attività del Fondo ricadessero in parte nella competenza statale e in parte in quella regionale, le regole stabilite dal Decreto sicurezza in materia sarebbero nondimeno illegittime costituzionalmente in violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni, del tutto mancata nella adozione dei provvedimenti *de quibus*.

59. La compressione delle competenze legislative e amministrative delle Regioni ad opera dell'art. 12 del Decreto sicurezza è vieppiù evidenziata dal nuovo schema di capitolato d'appalto per la gestione dei centri di accoglienza, approvato con Decreto del Ministro degli interni n. 70, del 20 novembre 2018, il quale ha radicalmente riformato, e non certo in meglio, il sistema dei servizi da riservare ai soggetti ospitati nei centri di prima accoglienza, fra i quali vi è anche l'intera categoria dei soggetti richiedenti protezione internazionale.

60. Ai fini del presente motivo di ricordo, è sufficiente indicare come, attraverso un D.M., lo Stato disciplini il tema dell'accoglienza e dell'integrazione in maniera così dettagliata da non lasciare spazio alcuno alle competenze regionali o degli enti locali, riducendo tutti i servizi alla persona: dal supporto ai soggetti più vulnerabili (soprattutto casi psichiatrici e con problematiche psicologiche), al controllo e all'assistenza sanitaria e al presidio delle strutture. Il capitolato elimina le dotazioni minime di personale; elimina la figura dello psicologo; riduce pesantemente le ore minime settimanali dedicate all'assistenza sociale. Vengono infine del tutto eliminate le misure di integrazione.

61. La tabella riprodotta di seguito, relativa alla «dotazione personale» offre una illustrazione quanto mai efficace delle differenze nei servizi imposti dal nuovo schema di capitolato (doc. 5) rispetto a quelli previsti da uno dei tanti bandi indetti dagli enti locali (2) (doc. 6) prima dell'adozione del decreto-legge n. 113/ 2018.

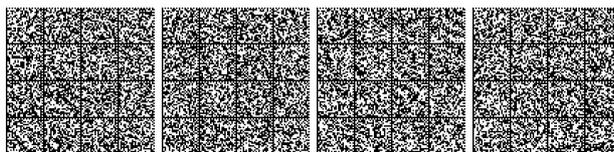
Tabella 1: Dotazioni minime di personale nei CAS

	Centri fino 150 ospiti		Centri fino a 300 ospiti	
	Nuovo capitolato	Regime precedente	Nuovo capitolato	Regime precedente
Medico	12 ore settimanali	18 ore settimanali	24 ore settimanali	24 ore su 24
Infermiere	0 ore settimanali	27 ore settimanali	6 ore settimanali	24 ore su 24
Psicologo	0 ore settimanali	24 ore settimanali	0 ore settimanali	24 ore settimanali
Assistente sociale	8 ore settimanali	24 ore settimanali	20 ore settimanali	36 ore settimanali
Mediatore culturale	12 ore settimanali	54 ore settimanali	24 ore settimanali	54 ore settimanali

62. Si può notare, accanto all'eliminazione della figura dello «psicologo», l'esiguo numero di ore di presenza settimanale dell'assistente sociale e mediatore culturale, l'assenza della figura dell'infermiere nei centri fino a 150 ospiti (nel regime antecedente era presente 27h) e il ridotto numero di ore di tale figura nei centri fino 300 ospiti (nel regime antecedente era presente 24h su 24). Anche la presenza del medico risulta totalmente inadeguata (nei centri fino a 300 ospiti, da 24h su 24, si passa a sole 24 settimanali). È evidente, peraltro, che l'unica *ratio* sottesa a tali drastiche riduzioni sia unicamente quella del risparmio della spesa.

63. Or bene, un tale sistema appare frontalmente in conflitto con le regole costituzionali che assegnano alle Regioni competenze nel campo dell'accoglienza, dell'assistenza e dell'integrazione dei richiedenti asilo. La giurisprudenza costituzionale ha da tempo chiarito, ad esempio nella sentenza n. 61 del 2011, che l'accoglienza di richiedenti asilo non incide nel campo delle competenze esclusive statali in quanto non interferisce con le regole statali in tema di ingresso e soggiorno, ma pertiene «all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, spettante alla competenza legislativa residuale della Regione».

(2) Reperibile sul sito: http://www.prefettura.it/roma/contenuti/Gara_n_6923570_bando_accoglienza_stranieri_periodo_pre-sunto_01_01_2018_31_12_2019-6711715.htm.



64. Ma, in qualsiasi caso, pur se tale normativa potesse essere ascritta al novero delle competenze concorrenti dello Stato, sarebbe ben difficile ipotizzare che regole sul numero di ore prestate da un medico o da un infermiere in una struttura di accoglienza, possano venir considerate come principi fondamentali dettati in materia attraverso la legge dello Stato.

65. Infine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 del Decreto sicurezza non emerge solo attraverso l'invocazione astratta del parametro dato dalla norma attributiva di competenze. Essa emerge altresì attraverso la constatazione di una invasione concreta nell'esercizio di tali competenze da parte della Regione ricorrente. Come già più volte notato, la legislazione della Regione Calabria include provvedimenti specificamente tesi a determinare lo *standard* di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale per rinvio agli *standards* internazionali ed europei, sia in via generale che specificamente in riferimento ai richiedenti protezione internazionale.

66. Rispetto a questi ultimi, la legge regionale 12 giugno 2009, n. 18 sull'Accoglienza dei richiedenti Asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali, prevede che il livello di accoglienza sia conforme agli *standards* internazionali ed europei (art. 1), prevedendo altresì un Comitato dei Baranti dei richiedenti asilo e dei rifugiati che tra le funzioni ha quella di vigilare sull'applicazione, di tali *standards* (art. 1-bis).

67. Or bene, anche al di là della astratta rivendicazione di competenza, la violazione diretta di tali *standards* internazionali costituisce un ulteriore motivo di illegittimità costituzionale dell'art. 12 del Decreto sicurezza.

B. Illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, commi 3 e 4, in combinazione con l'art. 117, comma 1, e gli art. 3 e 11 Cost.

68. La modifica unilaterale del sistema di accoglienza, assistenza e integrazione dei migranti da parte dello Stato è all'origine di ulteriori profili di illegittimità costituzionale che derivano dalla combinazione delle regole costituzionali che stabiliscono il rilievo costituzionale dell'esigenza di osservare obblighi in tema di asilo e immigrazione, vale a dire, gli articoli 11 e 117, comma 1, Cost.

69. Si è già richiamata sopra la consolidata giurisprudenza costituzionale, la quale indica l'ammissibilità dell'invocazione di un parametro di costituzionalità estraneo al Titolo V della Costituzione qualora la violazione di esso si ripercuota sulle attribuzioni costituzionali della Regione.

70. Or bene, qualora il nuovo regime di accoglienza, imposto dal Decreto sicurezza, violasse gli *standards* internazionali ed europei in materia di accoglienza, assistenza e integrazione, tale violazione imporrebbe alle Regioni di esercitare le proprie competenze in difformità rispetto alle regole costituzionali che ne impongono l'osservanza; e cioè, all'art. 117, comma 1, Cost, per quanto riguarda gli *standards* internazionali, l'art. 11 Cost., per quanto riguarda gli *standards* fissati dalla normativa europea.

71. Ciò è proprio quello che si verifica nel caso di specie.

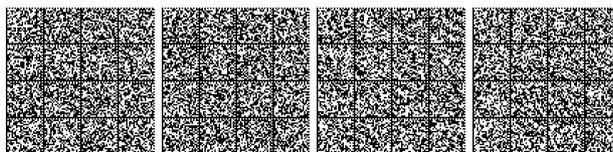
72. Innanzi tutto, l'art. 12 del decreto sicurezza riserva espressamente il sistema di accoglienza c.d. SPRAR ai titolari di protezione internazionale, escludendone invece coloro che hanno bensì avanzato richiesta di protezione internazionale, per i quali il procedimento di riconoscimento sia ancora in corso. Difatti, come detto, l'acronimo SPRAR (Sistema di protezione di richiedenti asilo e rifugiati) è stato mutato in SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati).

73. Tale differenza di trattamento contrasta con la Convenzione di Ginevra del 1951, come modificata dal Protocollo di New York del 1967.

74. Come è noto, infatti, la Convenzione non conosce alcuna differenza fra rifugiati e richiedenti asilo. Al contrario, ai sensi della Convenzione, la nozione di rifugiato è unica ed è definita all'art. 1.A. per ricorso all'unico, noto, criterio del fondato timore di persecuzione personale per motivi di razza, religione, cittadinanza, opinioni politiche o appartenenza ad un gruppo sociale. Ne consegue che un soggetto acquista obiettivamente tale *status* in ragione della propria situazione personale, e non già in virtù di un riconoscimento da parte di uno Stato.

75. Questa circostanza, pacifica nel diritto internazionale, si traduce, in diritto interno nella qualificazione del riconoscimento dello *status* di rifugiato come avente natura meramente dichiarativa. Tale natura è stata accertata, fra l'altro, nella nota sentenza della Corte di Cassazione, nella sua composizione a Sezioni Unite 7 dicembre 1999, n. 907. Vi si legge:

«La qualifica di rifugiato politico ai sensi della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 costituisce, come quella di avente diritto all'asilo (dalla quale si distingue perché richiede quale fattore determinante un fondato timore di essere perseguitato, cioè un requisito non richiesto dall'art. 10, comma 3, cost.), una figura giuridica riconducibile alla categoria degli "*status*" e dei diritti soggettivi, con la conseguenza che tutti i provvedimenti assunti dai competenti organi in materia hanno natura meramente dichiarativa e non costitutiva ...»



76. Or bene, dato che il riconoscimento dello *status* di rifugiato ha natura meramente dichiarativa, tale *status* si incardina nell'individuo che lo richiede già al momento della richiesta. Ne consegue che l'imposizione a carico delle Regioni di limitare la fornitura di prestazioni assistenziali solo alle misure «di prima accoglienza», come postulato dalla circolare del Ministero degli Interni richiamata sopra, produce una irragionevole discriminazione fra soggetti in possesso del medesimo *status*.

77. Tale discriminazione è, peraltro, proprio uno degli obiettivi del Decreto sicurezza, la cui disciplina, dichiaratamente, è «finalizzata ... ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale» (v. frase di apertura della Relazione illustrativa del governo).

78. Emerge, da tale frase, che l'esclusione dei richiedenti dai sistemi avanzati di accoglienza è dovuta alla presunzione che la richiesta di protezione internazionale sia infondata. Ma non è certo questo il modo di affrontare un problema che rileva della tutela dei diritti fondamentali.

79. In presenza di una tendenza a formulare richiesta di asilo da migranti non in possesso dei requisiti, lo Stato avrebbe dovuto accelerare al massimo le procedure di riconoscimento. Così facendo, esso avrebbe esercitato la propria competenza esclusiva in materia di asilo senza interferire nelle competenze regionali, oltre che rendere più efficiente il sistema di accoglienza e assicurare certezza giuridica.

80. Il Decreto sicurezza percorre proprio la strada opposta: quella di differenziare i meccanismi di accoglienza, e di assimilare i richiedenti asilo ai migranti irregolari, privi dei requisiti per il riconoscimento. In tal modo, il Decreto interferisce pesantemente sia con le competenze delle Regioni sia con i diritti derivanti ai richiedenti dalle Convenzioni internazionali.

81. Né si tratta di una questione meramente teorica, dato che la procedura per il riconoscimento del titolo alla protezione internazionale ha una durata media di due anni. Per tutto questo periodo, i soggetti ai quali tale *status* sarà riconosciuto non avranno potuto attingere alle prestazioni assistenziali alle quali essi hanno diritto.

82. Anche al di là di tale profilo discriminatorio, le c.d. misure di prima accoglienza violano anche da un punto di vista sostanziale gli *standards* di accoglienza dei soggetti che richiedono protezione internazionale dettati sia dalla Convenzione di Ginevra del 1951, che dalla Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione. Tale Direttiva appare specificamente dedicata, come emerge dal suo titolo, a dettare *standards* minimi in tema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

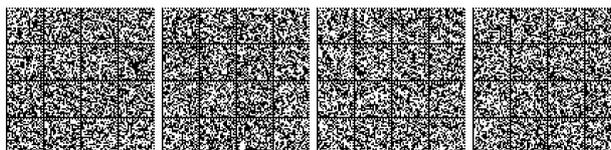
83. A fini esemplificativi, conviene limitare l'esposizione a taluni degli obblighi formulati da tale Direttiva, più dettagliato rispetto alla Convenzione di Ginevra.

a. Il principio generale espresso dall'art. 21 della Direttiva 2013/33, e svolto dall'art. 22, impone di effettuare una valutazione personalizzata delle esigenze di accoglienza delle persone vulnerabili, vale a dire, «i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili». Tale principio, per definizione, non è rispettato da un meccanismo che determina il livello di accoglienza solo in virtù della distinzione fra richiedenti e titolari di protezione. Valga, come mero esempio, l'esclusione di assistenza psicologica (prevista per zero ore settimanali) nei CAS, disposta dal Capitolato di appalto approvato con decreto ministeriale del 20 novembre 2018, ovvero l'esclusione della accoglienza nelle strutture SPRAR.

b. L'art. 23 della Direttiva 2013/33 sul trattamento riservato ai minori impone «l'accesso ai servizi di riabilitazione per i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato e assicurano che siano predisposte, ove necessario, appropriate misure di assistenza psichica e una consulenza qualificata». Tale assistenza è stata espressamente esclusa nell'ambito delle misure di prima accoglienza, ai sensi del capitolato approvato con decreto ministeriale del 20 novembre 2018.

c. L'art. 25 della Direttiva 2013/33, relativo all'accoglienza di vittime di tortura e violenza impone che le persone che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza ricevano il necessario trattamento per il danno provocato da tali atti, e accedano in particolare ad assistenza o cure mediche e psicologiche appropriate. Anche in questo caso, tale forma mirata di assistenza è stata espressamente esclusa nell'ambito delle misure di prima accoglienza, ai sensi del capitolato approvato con decreto ministeriale del 20 novembre 2018.

d. Più in generale, lo *standard* di accoglienza previsto dall'intervento statale, viola il principio di dignità che ispira l'esecuzione di tutte le regole minime formulate dalla Direttiva 2013/33/UE, espressa nei considerando 18 e 35, nonché le varie norme che si richiamano a tale principio, contenute nel Titolo I della Carta dei diritti fondamentali. È difficile pensare che la presenza di un medico per dodici ore settimanali in un centro che ospiti centocinquanta richiedenti asilo e, quindi, ciascuno di essi potenzialmente vulnerabile, assicuri il livello minimo di dignità previsto dalla Direttiva.



84. Le norme della Direttiva menzionate nel paragrafo precedente sono precise quanto al loro contenuto, imponendo una armonizzazione minima dei sistemi nazionali di accoglienza. Come ribadito dalla Corte di giustizia nella sentenza 27 febbraio 2014, causa C-79/13 n. 79, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers contro Selver Saciri e altri*, «... per quanto concerne il periodo durante il quale le condizioni materiali di accoglienza devono essere riconosciute ai richiedenti asilo, tale periodo comincia nel momento in cui questi richiedenti presentano la loro domanda di asilo».

85. Attraverso l'imposizione di propri *standards* di accoglienza dei richiedenti asilo, dell'art. 12 del Decreto sicurezza e le sue norme di attuazione impongono quindi alle Regioni di discostarsi dagli *standards* minimi internazionali ed europei i quali, a propria volta, assicurano un trattamento conforme ai principi di dignità, un livello elevato di protezione, differenziato rispetto alle esigenze particolari di ciascun richiedente asilo, in particolare per i minori e le persone vulnerabili.

C. L'incidenza di tale regime sulla legislazione della Regione Calabria

86. Né l'incidenza delle norme del Decreto sicurezza si verifica solo sulla competenza astratta delle Regioni. Essa, piuttosto, si verifica altresì rispetto all'esercizio di tale competenza, vale a dire alle leggi regionali le quali, oltre alla normativa in tema di accoglienza già richiamata, determinano specifici *standards* di tutela dei minori e delle donne, in relazione agli *standards* internazionali ed europei.

87. Con legge regionale 12 novembre 2004, n. 28, la Regione Calabria ha istituito il «Garante per l'infanzia e l'adolescenza al fine di assicurare la piena attuazione nel territorio regionale dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi, dei minori, anche ai sensi di quanto previsto dalla legge 27 maggio 1991, n. 176: «Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989» ed a quanto previsto dalla Carta europea dei diritti del fanciullo adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata in Italia con la legge 20 marzo 2003, n. 77». L'art. 1 stabilisce, inoltre, che «la Regione difende i diritti dei bambini di ogni colore, religione, cultura ed etnia, al fine di contribuire a promuovere il diritto ad una famiglia, all'istruzione ed all'assistenza sanitaria a tutti i bambini».

88. Con legge regionale 21 agosto 2007, n. 20, recante «Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri di antiviolenza e delle case di accoglienza per donne in difficoltà», la Regione, in attuazione della Dichiarazione e del Programma d'azione della IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino, così come esplicitata nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 1997, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 116 del 21 maggio 1997, riconosce, all'art. 1, che ogni tipo e ogni grado di violenza sessuale, psicologica, fisica ed economica contro le donne costituisce un attacco all'invulnerabilità della persona e alla sua libertà, secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalle vigenti leggi.

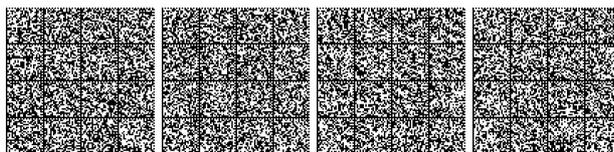
89. Alle donne che incontrano l'ostacolo della violenza, nelle sue diverse forme, è assicurato dalla Regione il diritto delle donne «...siano esse cittadine italiane o straniere...», eventualmente con i propri figli, ad un sostegno temporaneo al fine di ripristinare la propria invulnerabilità e di riconquistare la propria libertà, nel pieno rispetto della riservatezza e dell'anonimato. (articoli 1 e 2).

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 per violazione dell'art. 117, comma 1, nonché gli articoli 2, 3 e 10 Cost.

90. Come indicato nella narrazione in fatto, il Decreto sicurezza ha modificato gli articoli 4 e 5 del decreto-legge n. 142/2015, privando del diritto all'iscrizione anagrafica i soli richiedenti protezione internazionale. Ancorché l'anagrafe rientri, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. fra le materie demandate alla esclusiva competenza dello Stato, l'esercizio di tale competenza ben può interferire con la sfera di competenze concorrenti o residuali assegnate alle Regioni, nonché con le competenze amministrative degli enti locali.

91. Come noto, l'iscrizione anagrafica è necessaria per il rilascio del certificato di residenza, che viene rilasciato se si comprova la «dimora abituale» del richiedente nel Comune di riferimento e del documento d'identità. Tali documenti sono il presupposto per il godimento di alcuni diritti, come ad esempio, in virtù della normativa regionale, l'accesso all'edilizia pubblica, la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni.

92. Vero è che l'art. 5, comma 3, del Decreto indica, con formula non priva di ambiguità, che «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». Tale disposizione, tuttavia, si riferisce ai «servizi ... erogati sul territorio». Essa, quindi, non copre la gamma di diritti previsti nell'ordinamento italiano, i quali si incardinano in un individuo in relazione al possesso della residenza anagrafica. Data la diversità concettuale e pratica fra «diritti» e «servizi», appare inverosimile poter interpretare l'art. 5, par. 3, in maniera da estendere ad una nozione il regime espressamente previsto per l'altra.



93. D'altronde la stessa relazione illustrativa del governo sembra escludere tale possibilità. Da un lato, essa indica i servizi erogabili attraverso il domicilio: «iscrizione al servizio sanitario, accesso al lavoro, iscrizione scolastica dei figli, misure di accoglienza». Non vi è cenno alcuno a diritti connessi alla residenza, l'esclusione dei quali, piuttosto, sembrerebbe proprio voluta dal legislatore. Inoltre, la relazione sottolinea come la misura tenda a sottolineare la precarietà della presenza nel territorio dello Stato del richiedente protezione internazionale: «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».

94. Proprio la volontà di sottolineare la precarietà della situazione del richiedente asilo, tuttavia, è contraddittoria rispetto alla natura dichiarativa del riconoscimento dello *status* di titolare di protezione umanitaria (v. Corte Cass., Sez. Un., n. 907/1999 cit.). L'esclusione dalla iscrizione anagrafica, quindi, priva il soggetto titolare di protezione internazionale della possibilità di vedersi riconosciuti *ab initio* i diritti connessi alla residenza.

95. Ai fini del presente ricorso, rilevano, evidentemente, solo i casi di privazione di diritti connessi alla residenza che rientrano nell'ambito delle competenze regionali in tema di accoglienza, assistenza e integrazione. Per tale motivo, non rileva, ad esempio, una evidente limitazione al diritto del titolare di protezione internazionale di computare il periodo necessario per il riconoscimento di tale *status* al fine di ottenere la cittadinanza italiana.

96. Rileva, invece, il diritto all'abitazione, alla realizzazione del quale le Regioni concorrono nell'ambito delle proprie competenze. Dispone, ad esempio, la legge regionale 25 novembre 1996, n. 32, recante «Disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica», che l'accesso all'edilizia residenziale pubblica è legata allo *status* di residente.

97. Ai sensi dell'art. 10 della legge, fra i requisiti per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica vi è, alla lettera *b*), la residenza anagrafica da almeno sei mesi ... nel Comune o in uno dei Comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso».

98. A tal fine, rileva altresì il diritto ad ottenere tariffe agevolate per l'accesso a servizi regionali. Dispone, ad esempio, l'art. 7 della legge regionale 31 dicembre 2015, n. 35 «Norme per i servizi di trasporto pubblico locale», che il diritto ad usufruire a tariffe agevolate sui servizi di trasporto pubblico locale è riservato ai residenti in Calabria.

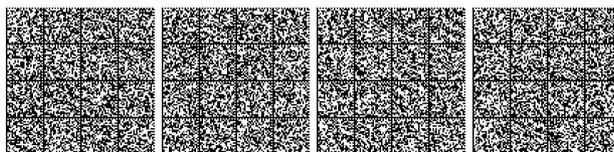
99. L'impossibilità della Regione di assicurare tali diritti ai richiedenti asilo, in virtù di una norma statale tesa a sottolineare la precarietà del loro soggiorno nel territorio italiano, comprime quindi indebitamente l'autonomia costituzionale delle Regioni e vincola tale ente a violare gli *standards* internazionali di trattamento dei rifugiati. In particolare, le norme di legge della Regione Calabria su menzionate costituiscono obiettiva attuazione del principio, già più volte richiamato, di non discriminazione fra rifugiati e richiedenti asilo, che emerge dalla Convenzione di Ginevra, nonché l'art. 21 della Convenzione stessa, che assicura ai rifugiati legalmente presenti sul territorio dello Stato un trattamento non meno favorevole ad altri stranieri nell'accesso all'abitazione.

100. L'illegittima contrazione delle competenze regionali si accentua altresì alla luce della giurisprudenza costituzionale, la quale indica l'irragionevolezza di disposizioni che limitano la platea dei beneficiari di un diritto in ragione di elementi irrazionali o arbitrari. La Corte costituzionale, ad esempio, ha qualificato come «manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento - i cui presupposti sono, come si è detto, la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita - al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito» (v. sentenza n. 306 del 2008).

101. Or bene, sulla base di un ragionamento logico analogo, non può non risultare manifestamente irragionevole una legge dello Stato che imponga alle Regioni, al solo fine di affermare la loro precarietà della presenza nel territorio italiano, di negare l'accesso all'edilizia agevolata, ovvero al sistema di tariffe agevolate nell'ambito del trasporto pubblico locale a richiedenti protezione internazionale la cui presenza nel territorio si protrarrà per anni in attesa che venga loro riconosciuto lo *status* di rifugiato.

102. Ne consegue che l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018, viola l'art. 117, commi 3 e 4, congiuntamente all'art. 117, comma 1, nonché agli articoli 2, 3, 10, comma 3, e 11 Cost., nella parte in cui interferisce con le competenze regionali in tema di prestazioni di diritti connessi alla residenza a favore di richiedenti protezione internazionale. IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 per violazione dell'art. 117, comma 3 Cost.

103. L'art. 21 del Decreto sicurezza, rubricato «Estensione dell'ambito di applicazione del divieto di accesso in specifiche aree urbane», amplia il potere degli organi di polizia urbana di individuare, per mezzo di regolamenti, le aree urbane nelle quali è possibile applicare misure straordinarie ai sensi dell'art. 9 del decreto-legge del 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni dalla legge del 18 aprile 2017, n. 48, recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città».



104. Conviene ricordare come, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 14/2017, è possibile applicare una sanzione amministrativa pecuniaria, e disporre l'allontanamento a chiunque, in violazione di divieti di stazionamento o di occupazione, «ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione» di aree interne di infrastrutture considerate essenziali al perseguimento dell'interesse pubblico, come quelle ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico. Il comma 2 della medesima norma estende inoltre la facoltà di emettere il provvedimento di allontanamento anche nei confronti di chi commette violazioni penali e amministrative (ubriachezza in luoghi pubblici, atti contrari alla pubblica decenza, esercizio del commercio sulle aree pubbliche senza la prescritta autorizzazione, esercizio senza autorizzazione delle attività di parcheggiatore o guardiamacchine).

105. I poteri di cui ai predetti commi dell'art. 9 del decreto-legge n. 14/2017 possono essere esercitati, ai sensi del comma 3, su alcune aree urbane, individuate dai regolamenti di polizia urbana all'interno di un elenco predisposto dalla norma di legge (scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero le aree adibite a verde pubblico).

106. Ai fini dell'irrogazione delle sanzioni amministrative, l'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 14/2017 prevede la competenza del sindaco del comune nel cui territorio sono state accertate le violazioni dei divieti di stazionamento o di occupazione di cui al comma 1.

107. Ai sensi dell'art. 10, comma 1, del decreto-legge n. 14/2017 sono invece gli organi accertatoci, di cui all'art. 13 della legge del 24 novembre 1981, n. 689, a disporre per iscritto gli ordini di allontanamento di cui all'art. 9, trasmessi poi al questore competente per territorio.

108. I commi 2 e 3 dell'art. 10 prevedono poi che, nei casi di reiterazione delle condotte di cui all'art. 9, commi 1 e 2, il questore possa inoltre disporre un provvedimento di divieto di accesso alle aree individuate ai sensi dell'art. 9, per un periodo che può arrivare anche fino a due anni.

109. Or bene, l'art. 21, comma 1, lettera *a*), del Decreto sicurezza amplia tale elenco, inserendovi anche i «presidi sanitari», estendendo l'applicabilità delle misure di sicurezza dell'allontanamento dai luoghi, da parte degli organi di accertamento locali, e conseguentemente del divieto di accesso da parte del questore competente (il c.d. Daspo urbano).

110. L'art. 21, comma 1, lettera *a*), del Decreto sicurezza, dunque, incide indebitamente sulla competenza regionale relativa all'organizzazione dei servizi sanitari. Attraverso l'individuazione di presidi sanitari come aree urbane in relazione alle quali è possibile l'applicazione delle misure straordinarie di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 14/2017, gli organi della polizia locale hanno il potere di disporre l'allontanamento, e determinare l'eventuale conseguente divieto di accesso disposto dal questore, da aree nelle quali la Regione realizza l'interesse pubblico alla tutela della salute.

111. Ai sensi dell'art. 117, comma 3, la tutela della salute costituisce materia di legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni. Tale competenza deve essere esercitata dalle Regioni nel rispetto della normativa costituzionale. L'art. 34 della Costituzione individua la salute non solo come diritto fondamentale dell'individuo, ma come interesse della collettività, prevedendo cure gratuite per gli indigenti.

112. Attraverso l'inclusione dei presidi sanitari nei regolamenti di polizia locale, le amministrazioni locali potranno disporre l'allontanamento di alcuni soggetti bisognosi di cure mediche da tali aree. Inoltre, la reiterazione di condotte di violazione di tali ordini di allontanamento potrà condurre all'emanazione di divieti di accesso agli ospedali da parte del questore.

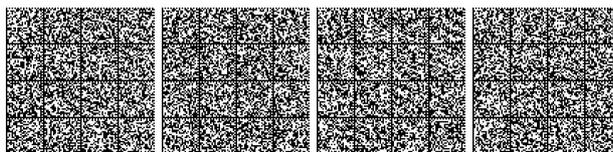
113. L'art. 21 del Decreto sicurezza opera, quindi, una inammissibile interferenza negli spazi di autonomia legislativa e amministrativa della Regione, impedendo, di fatto, a taluni soggetti, l'accesso ad un presidio sanitario regionale, ovvero addirittura precludendone l'accesso per un periodo che può durare fino a due anni.

114. Non vi sono, però, motivi ragionevoli che possano precludere ad un individuo bisognoso di cure mediche di accedere al luogo istituzionalmente preposto alla loro prestazione. Eventuali ragioni di ordine pubblico ben potranno essere perseguite coniugandole con l'imperativo costituzionale di provvedere alle cure mediche, in particolare in condizioni di estremo bisogno.

115. Né il Decreto sicurezza ha attivato gli strumenti cooperativi necessari per concordare, insieme alle Regioni, modalità di accesso delle persone colpite dal c.d. Daspo compatibili con l'esigenza di assicurare ordine e decoro alle strutture sanitarie.

116. Ne consegue che l'art. 21 del Decreto sicurezza comporta una inammissibile interferenza nell'ambito di competenze regionali, in violazione dell'art. 117, commi 3 e 4, congiuntamente all'art. 34, Cost, nonché al principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

117. In altre parole, il divieto di accesso ai servizi sanitari diviene una pena accessoria alla commissione di alcuni reati o di alcuni illeciti amministrativi.



P.Q.M.

La Regione Calabria chiede all'Ecc.ma Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale:

I. dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8 e 9 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 281 del 3 dicembre 2018, per violazione dell'art. 117, commi 3 e 4, Cost. di per sé e alla luce degli articoli 2, 3, 10, comma 3, 31, 32, 34 e 35 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., nonché per violazione del principio di leale collaborazione espresso dagli articoli 5 e 120 Cost.

II. dell'art. 12, del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113, convertito in legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 281 del 3 dicembre 2018, per violazione dell'art. 117, comma 1, unitamente agli articoli 2, 3, 10 e 117, comma 1, Cost.

III. dell'art. 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113, convertito in legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 281 del 3 dicembre 2018 per violazione dell'art. 117, comma 1, nonché gli articoli 2, 3 e 10 Cost.

IV. dell'art. 21, comma 1, lettera a), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 281 del 3 dicembre 2018, per violazione dell'art. 117, comma 3 Cost.

Si depositano:

- 1) deliberazione della Giunta regionale della Calabria n. 8/2019;
- 2) decreto di incarico n. 664/2019;
- 3) decreto del Ministero dell'interno del 22 gennaio 2019;
- 4) circolare del Ministero degli interni n. 83774 del 18 dicembre 2018;
- 5) nuovo schema di capitolato approvato con decreto ministeriale 20 novembre 2018, Allegato A «Tabella dotazione personale»;
- 6) bando accoglienza stranieri di Roma Capitale, Allegato A/2 «Tabella dotazione personale/scheda dotazione minima di personale».

Roma, 31 gennaio 2019

Prof. Avv.: CANNIZZARO

Avv.: NAIMO

19C00056

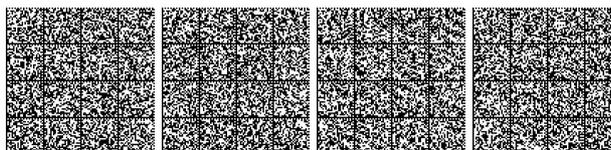
n. 19

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 2019
(della Regione Piemonte)*

Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica - In via subordinata: Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica - Disposizioni in materia di acquisizione e revoca della cittadinanza - Estensione alle aree su cui insistono presidi sanitari dell'ambito applicativo del divieto di accesso a locali pubblici e pubblici esercizi - Modifica all'articolo 633 del codice penale (Invasione di terreni o edifici) - Disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili.

- 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, intero testo e, in via subordinata, artt. 1; 9; 12, commi 5 e 6; 13; 14; 21, comma 1, lettera a); 30, comma 1; e 31-ter.

Ricorso ex art. 127, comma 2, Cost. della Regione Piemonte, in persona del Presidente pro tempore, autorizzato con deliberazione della giunta regionale del 18 gennaio 2019 n. 5-8301, rappresentata e difesa, come da procura speciale in calce al presente atto, dall'avv. Prof. Ugo Mattei e dall'avv. Giovanna Scollo con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Gabriele Pafundi, corso Giulio Cesare n. 14;



Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 1° dicembre 2018 n. 132 (di seguito anche il «Decreto») 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» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 281 del 3 dicembre 2018 per violazione, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dell'art. 1 Cost.; dell'art. 2 Cost.; dell'art. 3 Cost.; dell'art. 5 Cost.; dell'art. 10 Cost.; dell'art. 13, comma 1 Cost.; dell'art. 14, comma 1 Cost.; dell'art. 16, comma 1 Cost.; dell'art. 70 Cost.; dell'art. 72 Cost.; dell'art. 77 Cost.; dell'art. 117, commi 1, 2, 3, 4 e 7 Cost.; dell'art. 118 Cost.; dell'art. 119, comma 5 Cost.; e, in subordine, oltre alle pregiudiziali idonee a travolgere l'intero decreto, la Regione Piemonte chiede:

in riferimento al trattamento di stranieri in pregiudizio delle proprie competenze, la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, 9, 12, commi 5 e 6, 13 e 14 dello stesso decreto, anche nell'ipotesi di accoglimento delle censure generali, con conseguente sua possibile riproposizione per violazione dell'art. 2 Cost.; dell'art. 3 Cost.; dell'art. 10 Cost.; dell'art. 32 Cost.; dell'art. 38 Cost.; dell'art. 97 Cost.; dell'art. 114 Cost.; dell'art. 117, comma 1 in relazione agli articoli 2, 3, 5, 6, 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), e commi 3, 4 e 7 Cost.; dell'art. 118 Cost.; dell'art. 119 Cost.;

in riferimento al trattamento di soggetti deboli e vulnerabili in pregiudizio delle proprie competenze, la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 21 comma 1, lett. a), 30 commi 1 e 31-ter per violazione dell'art. 2 Cost.; dell'art. 3 Cost.; dell'art. 10 Cost.; dell'art. 32 Cost.; dell'art. 42 Cost.; dell'art. 47, comma 2 Cost.; dell'art. 97 Cost.; dell'art. 117, comma 1 in relazione all'art. 8 CEDU, e commi 2, 3 e 4 Cost.; dell'art. 118 Cost.; dell'art. 119, comma 5 Cost.; nei modi e per i profili di seguito illustrati.

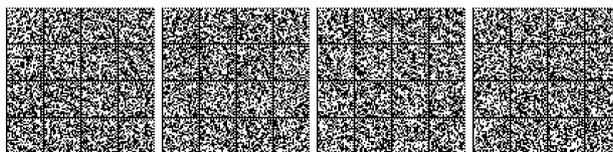
INDICE

1. Introduzione
2. Sull'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale qui sollevate
3. In via generale e pregiudiziale: sulla violazione dell'art. 77 Cost., e sulla conseguente illegittimità dell'intero decreto e della relativa legge di conversione
4. Sulle singole disposizioni del decreto n. 113/2018 che violano le competenze regionali e che introducono un trattamento discriminatorio degli stranieri
 - (A) Sull'abolizione del permesso di soggiorno per protezione umanitaria
 - (B) Sugli interventi in materia di accoglienza
 - (C) Sul divieto di iscrizione all'anagrafe
 - (D) Sull'ottenimento e la revoca della cittadinanza italiana
5. Sulle singole disposizioni del decreto n. 113/2018 che violano le competenze regionali e che introducono un trattamento discriminatorio delle persone in situazione di povertà e di marginalità sociale
 - (A) Sull'estensione del DASPO urbano ai presidi sanitari
 - (B) Sulle misure relative ai casi di occupazioni per scopo abitativo

1. Introduzione

2. Si sperava di non dover vedere mai più, nell'Italia repubblicana nata dalla Resistenza antifascista, scene come quelle andate in onda, proprio intorno al Giorno della Memoria, al CARA di Castelnuovo di Porto, dove numerosi migranti di colore, donne e bambini inclusi, già integrati nel territorio, sono stati caricati su autobus e deportati in località loro ignote. Si è trattato del primo esempio di applicazione pratica del c.d. Decreto Salvini, norme che vanno cancellata dal nostro diritto positivo perché mostrano le caratteristiche devastanti di un virus letale per il nostro ordine democratico.

3. Con il decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018 — convertito, con modifiche, nella legge n. 132/2018, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, n. 281 del 3 dicembre 2018 — il Governo ha introdotto, invocando un caso straordinario di necessità e urgenza, dovuto ad asserite ragioni di tutela della «sicurezza» della popolazione italiana, un



numero rilevante di disposizioni incidenti — in misura, come si vedrà, significativa sulla «protezione internazionale e [l']immigrazione, [la] sicurezza pubblica nonché ... 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».

4. Si tratta, invero, di una congerie eterogenea di norme che — nel loro insieme — rispondono a un preciso indirizzo di politica del diritto, determinando una riforma organica della disciplina in materia di «protezione internazionale[,] immigrazione [e] sicurezza pubblica» (così l'intitolazione del decreto-legge). Tale congerie normativa, imposta al Paese attraverso la decretazione d'urgenza e l'imposizione della fiducia, costituisce la concretizzazione in termini giuridici di una precisa strategia politica xenofoba e securitaria su cui una componente della maggioranza di governo fonda il proprio consenso elettorale. La concretizzazione normativa di tale intento politico di parte fa strame di valori fondamentali del nostro sistema costituzionale che codesta Corte costituzionale è preposta a garantire. La Regione Piemonte, che a codesta Corte ricorre, ritiene che tale riforma, oltre a essere ispirata a un disegno gravemente incostituzionale di limitazione dei diritti delle persone e di marginalizzazione (per non dire vera e propria «criminalizzazione») dello straniero e di quanti, più in generale, si trovino in una condizione di vulnerabilità sociale, incide in modo rilevante sulle prerogative costituzionali delle regioni e degli enti locali (così come definite dagli articoli 117-118 Cost.). Regioni ed enti locali cui spetta tra l'altro — il compito costituzionale di «rimuovere gli squilibri economici e sociali [e] favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (art. 119, comma 5 Cost.) e che sono elementi costitutivi e parti integranti essenziali dell'ordinamento giuridico della Repubblica (articoli 114 e 117 Cost.), intesa non solo come «Stato apparato», ma anche e soprattutto come «Stato comunità», scosso da questo decreto nei capisaldi dell'ordinamento giuridico repubblicano.

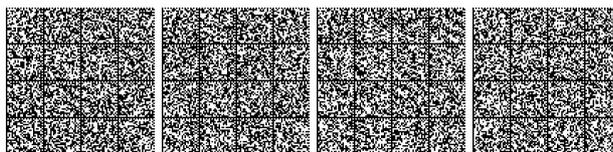
5. La Regione, infatti, come parte dello Stato comunità è chiamata a provvedere (sia in virtù di precisi obblighi costituzionali, sia in quanto leale interprete dello spirito solidaristico che informa tanto i principi generali quanto lo stesso Titolo V) alle esigenze sottese a un disegno costituzionale sociale e inclusivo e non deve esser costretta a partecipare, con le proprie risorse e la propria organizzazione, al perseguimento del disegno incostituzionale (in quanto xenofobo ed escludente) di una parte politica che *pro tempore* riesce a determinare, in modo abusivo, come si dimostrerà più avanti, il processo di normazione statale. Occorre osservare che la riforma del Titolo V, seppur redatta in un momento storico e in un clima politico profondamente diverso da quello del 1948, non ne ha tradito gli ideali di inclusività e solidarietà sociale di cui in particolare agli articoli 2 e 3 Cost. In effetti, il quinto comma dell'art. 119 mostra come il perseguimento di tali obiettivi sia un mandato per così dire costituzionalmente rinforzato, anche nei termini materiali e fattuali che, secondo l'art. 3, comma 2 Cost., incombe su tutta la Repubblica e quindi anche sulle regioni. Per favorire il perseguimento materiale di tali scopi solidaristici, come si preciserà di seguito, sono infatti necessarie risorse economiche aggiuntive che lo Stato mette a disposizione delle regioni «per promuovere la solidarietà sociale», «per rimuovere gli squilibri economici e sociali» e per «favorire gli effettivi diritti della persona» (si noti, non del solo cittadino: anche dello straniero).

6. La riforma introdotta con il decreto non è suffragata da alcuna ragione, né di fatto né di diritto, coerente con il programma della nostra vigente Costituzione che codesta Corte costituzionale ha il potere/dovere di difendere come fonte suprema del diritto (art. 134). Essa intende i flussi migratori come un fenomeno necessariamente dannoso, che richiede un intervento preventivo, diretto a impedire nuovi arrivi sulle coste del nostro Paese. I dati, tuttavia, descrivono uno scenario opposto a quello che ha motivato l'azione legislativa, dal momento che gli sbarchi si sono ridotti addirittura dell'80% nel 2018 rispetto al 2017 (1). Inoltre, la riforma, pur essendo stata adottata tramite decreto-legge, non è suffragata da quelle effettive e reali ragioni di necessità e urgenza che impone l'art. 77 Cost. e che codesta Corte ha specificato nella sua giurisprudenza, ormai consolidata. Le urgenti ragioni di sicurezza pubblica, pertanto, sono prive di ogni fondamento, fattuale e giuridico.

7. Per i suddetti motivi — che verranno sviluppati e approfonditi nel prosieguo del presente ricorso — la Regione Piemonte si è determinata a impugnare davanti a codesto Giudice costituzionale il decreto-legge n. 113/2018 (ora convertito nella legge n. 132/2018) — nell'intero testo e, in subordine, limitatamente alle disposizioni indicate in epigrafe — facendo così valere le proprie prerogative costituzionali di cui all'art. 117 Cost., nonché quelle degli enti locali presenti sul suo territorio di cui agli articoli 114 e 118 Cost.; e, più in generale, esercitando il «dovere di resistenza» presente in capo a tutti gli enti costitutivi della Repubblica (oltre che ai singoli cittadini e alle formazioni sociali) a fronte della violazione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, a partire dal principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., che — in base al disegno dei Costituenti — deve conformare la Repubblica italiana e la «comunità nazionale» in tutte le sue articolazioni, sociali e territoriali.

8. Sull'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale qui sollevate.

(1) Si veda http://www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto_giornaliero_18-01-2019.pdf



9. Prima di soffermarsi sul merito delle singole censure di costituzionalità del decreto, è fondamentale evidenziare le ragioni di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con il presente ricorso.

10. In relazione al giudizio di legittimità costituzionale in via principale ex art. 127 Cost., codesta Corte afferma che le regioni possono far valere la violazione:

11. diretta delle norme costituzionali riguardanti le competenze proprie delle regioni stesse (censure di violazione diretta, appunto, degli articoli 117 e ss. Cost.), nonché;

12. delle norme costituzionali diverse da quelle riguardanti le competenze delle regioni, purché tale violazione si riverberi — o «ridondi», usando le stesse parole della Corte — sulle competenze medesime (ledendole quindi in via indiretta: per quanto precede, *ex multis*, sentenze nn. 33/2011, 46/2013, 220/2013, 22/2012, 80/2012, 199/2012).

13. Con riferimento al profilo indicato *sub* (a), è d'obbligo rilevare, peraltro, come la Carta costituzionale non limiti al solo art. 117 Cost. la definizione delle competenze proprie delle regioni e degli enti locali, disegnando piuttosto un ordinamento nel quale tutte le articolazioni territoriali della Repubblica sono chiamate a tutelare i diritti dei singoli e delle formazioni sociali e a promuovere lo sviluppo della persona umana. In tale direzione, codesta Corte ha nel tempo opportunamente messo in luce, oltre alla tradizionale dimensione dello «Stato-apparato», l'esistenza di uno «Stato-comunità», inteso come «comunità di diritti e di doveri» (sentenza n. 172/1999, seguita di recente dalle sentenze n. 309/2013 e n. 119/2015, che hanno reinterpretato in chiave evolutiva l'art. 52 Cost.). Ma — preme qui evidenziare — è nello stesso Titolo V della Parte II della Carta costituzionale (le cui norme rappresentano l'ordinario parametro di legittimità nell'ambito del giudizio di costituzionalità in via principale davanti a codesta Corte), così come riformato dalla Cost. 3/2001 — e precisamente nella lettera dell'art. 119, comma 5 — che si rinviene l'esplicito riconoscimento della competenza delle regioni e degli enti locali a «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale», a «rimuovere gli squilibri economici sociali», e a «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona». Invero, se lo Stato — in base alla disposizione costituzionale qui richiamata — «destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e regioni» indirizzati a tali specifici scopi, è evidente che «a monte» tali scopi rientrano a pieno titolo nella competenza istituzionale degli enti territoriali. Perciò (come si preciserà appresso), norme di legge statale che — come quelle del decreto impugnato — si pongano in contrasto con questi obiettivi costituzionali («generali» e «trasversali» alla Repubblica, si potrebbe dire) e ne impediscano il raggiungimento, sono senz'altro lesive delle competenze delle regioni e degli enti locali.

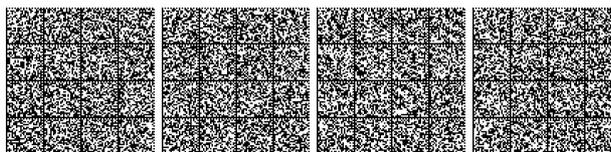
14. Con riferimento al profilo indicato *sub* (b) (ovvero l'ammissibilità di censure relative alla violazione di norme costituzionali diverse da quelle riguardanti le competenze delle regioni), codesta Corte «ha ammesso, con giurisprudenza costante, che «le regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni» (sentenza n. 33 del 2011; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 46, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 311, n. 298, n. 200, n. 199, n. 198, n. 187, n. 178, n. 151, n. 80 e n. 22 del 2012)» (così, in particolare, la sentenza n. 220/2013). Inoltre, la Corte ha precisato che «le regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorché la violazione denunciata sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle regioni» (sentenza n. 303 del 2003; di recente, nello stesso senso, sentenze n. 80 e n. 22 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una «possibile ridondanza» della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011) (così sempre, in particolare, la sentenza n. 199/2012).

15. Ciò premesso in termini generali, nel presente ricorso la Regione Piemonte — come si argomenterà specificamente nei paragrafi seguenti — denuncia la violazione, ad opera del decreto:

sia di norme costituzionali che riguardano direttamente il «riparto di competenze» tra lo Stato e (per quanto qui rileva) la Regione stessa, nonché (come si è già accennato nella premessa in fatto) gli enti locali presenti nel territorio regionale: censure di violazione degli articoli 114, 117, 118 e 119 Cost., dedotte nel paragrafo 3 del presente ricorso;

sia di norme costituzionali diverse da quelle di cui sopra, la cui violazione, ad avviso della ricorrente, si traduce in una lesione indiretta delle competenze proprie (per quanto qui rileva) della medesima Regione Piemonte, nonché degli enti locali presenti nel territorio regionale: censure di violazione degli articoli 2, 3, 10, 32, 38, 42, 47, 97 Cost., dedotte nei paragrafi 63 e 5 del ricorso.

16. Per quanto riguarda l'ammissibilità del primo gruppo di censure (violazione diretta di norme relative al riparto di competenze Stato-Regioni), se da un lato, con riferimento agli articoli 117 e 118 Cost., essa può ritenersi *in re ipsa* sulla base dell'art. 127 Cost. e della costante giurisprudenza di codesta Corte (richiamata *supra*), dall'altro lato, con riferimento all'art. 119 comma 5 Cost., vale appena il caso di sottolineare che la normativa impugnata, nella misura in



cui preclude e interrompe ingiustificatamente un percorso di integrazione dello straniero, ostacola lo «sviluppo economico» del territorio (richiamato esplicitamente come compito delle regioni e degli enti locali dalla norma appena menzionata), il quale risulta dal complesso di attività realizzate dai suoi abitanti, compreso ogni straniero accolto e integrato, capace di alimentare, con il proprio contributo, questo virtuoso circuito. Come si vedrà, nell'esperienza della Regione Piemonte, le politiche di accoglienza e integrazione attuabili prima dell'entrata in vigore del Decreto, hanno contribuito in modo effettivo e significativo non solo allo sviluppo della persona umana e dei suoi diritti ma anche a quello del tessuto economico, a vantaggio dell'intero territorio.

17. A ciò si aggiunge che l'ammissibilità del primo gruppo di censure è anche sostenuta da ulteriori effetti che questo decreto produrrà, nella misura in cui esso:

determina il vistoso incremento della condizione di irregolarità dello straniero, aumentando quel substrato sociale che alimenta (anziché diminuire) fenomeni di criminalità, mina la «coesione sociale» e, aumentando il senso di insicurezza del cittadino, diminuisce la «solidarietà sociale»; e

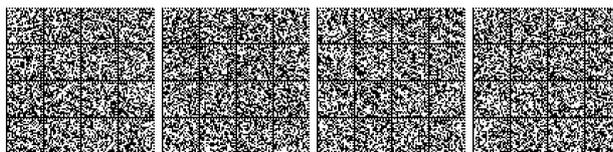
limitando significativamente l'iscrizione anagrafica dello straniero nel territorio — da cui dipende la fruizione di servizi pubblici essenziali, come quelli sanitari e assistenziali — crea, anziché rimuovere, «squilibri economici e sociali», impedendo — in definitiva — l'effettivo esercizio di diritti della persona. Persona che, come ha più volte sottolineato questa Corte, non coincide con la nozione giuridica di cittadino, ma è la persona umana in quanto tale (come affermato, in particolare, nella sentenza n. 172/2012, i diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost. «spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza n. 105 del 2001). La condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata — per quanto riguarda la tutela di tali diritti — come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi»).

18. Per quanto riguarda il secondo insieme di censure (violazione di norme diverse dagli articoli 114 e ss. Cost.) si rende necessario — in base alla giurisprudenza della Corte sopra richiamata — esporre le ragioni per le quali, ad avviso della Regione ricorrente, la violazione delle norme costituzionali invocate come parametro di legittimità «sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle regioni» (sentenza n. 303 del 2003; di recente, nello stesso senso, sentenze n. 80 e n. 22 del 2012)»: cioè, in sostanza, la «possibile ridondanza»... sul riparto di competenze» (sentenze n. 33/2011 e n. 199/2012, *citt.*).

19. Al riguardo, è stata la stessa Corte (sentenza n. 299/2010, seguita poi dalla n. 61/2011) a evidenziare che «l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può ... limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti — dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione — che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005)». Sussiste dunque, addirittura in termini generali, un interesse effettivo delle Regioni (e quindi anche della Regione Piemonte) a impugnare disposizioni di legge statali che, come quelle contenute nel decreto-legge n. 113/2018, investano la disciplina «concernente gli stranieri», con necessarie e inevitabili ripercussioni sulle competenze regionali, quali appunto l'«assistenza sociale» l'«istruzione», la tutela della «salute» e del diritto di «abitazione».

20. Fermo ciò, più specificamente, il decreto qui impugnato — nella sua totalità, e comunque nelle specifiche disposizioni indicate nell'epigrafe del presente ricorso — è sì dedicato alla «protezione internazionale», all'«immigrazione» e alla «sicurezza pubblica» (oltre che alle altre, invero eterogenee, materie di cui si dirà nel paragrafo seguente), ma si ripercuote proprio sulle suddette materie di competenza regionale.

21. L'art. 1 («Disposizioni in materia di permessi di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario»), nella parte in cui è prevista l'eliminazione del permesso di soggiorno per protezione umanitaria, sostituito da permessi temporanei e limitati a ipotesi speciali perlopiù non convertibili, restringe le fattispecie legittimamente ascrivibili a esigenze tipizzate rispetto a quelle costituzionalmente necessarie in adempimento degli obblighi internazionali. Inoltre, elimina la possibilità di rinnovo a condizioni di rilascio invariate del permesso di protezione umanitaria, riducendo i diritti assistenziali, sociali e sanitari riconosciuti agli immigrati e violando radicalmente le loro possibilità di esercizio del diritto al lavoro. Da ultimo, la stessa norma impedisce alla Regione di organizzare in modo efficiente e ragionevole la sanità e l'assistenza sociale. L'art. 12 («Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo»), commi 5 e 6, di fatto pone fine ai progetti di accoglienza previsti dalla legislazione vigente — art. 1-*sexies* decreto-legge n. 416/1989 convertito in legge n. 39/1989 — e invade irragionevolmente l'autonomia organizzativa della Regione (nonché degli enti locali). L'art. 13 («Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica») stabilisce che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione anagrafica: la previsione comporta irragionevoli e discriminatorie complessità che impattano sia legittime aspettative dello straniero rispetto alla propria partecipazione alla vita pubblica, sociale ed economica della Regione (*cf.* art. 2, comma 4, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), sia le attribuzioni delle pubbliche amministrazioni regionale e degli enti locali.



L'art. 14 («Disposizioni in materia di acquisizione e revoca della cittadinanza») risulta così discriminatorio da porsi in violazione di fondamentali principi costituzionali. Il complesso articolo, infatti: rende più gravoso l'acquisto della cittadinanza; prolunga il periodo di incertezza dello straniero in merito alla propria condizione giuridica; impedisce alla persona straniera di esprimere le proprie capacità adempiendo a obblighi di solidarietà sociale e contribuendo allo sviluppo dell'economia regionale; introduce per il solo cittadino italiano di origine straniera la revoca della cittadinanza.

22. Come già rilevato, le suddette previsioni costituiscono nel complesso un intervento di matrice irragionevolmente discriminatoria in materie che, quand'anche formalmente riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettere *a*), *b*), *h*) e *i*) Cost.), non possono che trovare attuazione in una maniera trasversale, ossia con l'essenziale concorso normativo e amministrativo della Repubblica tutta e delle regioni *in primis*. Sul punto, è appena il caso di aggiungere — ferma restando la giurisprudenza costituzionale richiamata poc'anzi — che la primaria rilevanza dell'art. 117, commi 3 e 4 Cost. è attestata anche dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (c.d. Testo Unico Immigrazione), le cui disposizioni «[n]elle materie di competenza legislativa delle regioni (...) costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione» (art. 1, comma 4). Più nello specifico, il Testo Unico è inequivocabile nello statuire (art. 3, comma 5) che «[n]ell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana».

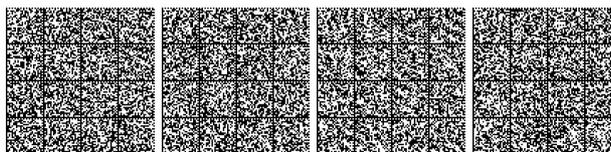
23. È evidente dunque che le regioni (e tra esse la Regione Piemonte, qui ricorrente) sono tenute — tanto ex art. 117 e ss. Cost., quanto in forza di principi fondamentali dettati da fonti legislative statali — a esercitare le proprie potestà legislative e competenze amministrative in maniera costituzionalmente orientata.

24. Una simile conclusione, valida per la tutela e promozione dei diritti di tutte le persone straniere presenti sul territorio regionale, è valida a fortiori per le disposizioni di legge censurate che — asseritamente intervenendo in materia di sicurezza pubblica — riguardano anche i cittadini italiani. In tal senso, l'art. 21 («Estensione dell'ambito di applicazione del divieto di accesso in specifiche aree urbane»), al comma 1 lett. *a*), estende il DASPO urbano ai presidi sanitari, con ciò restringendo in modo irragionevole, a discapito di ogni persona in condizione di fragilità economica, la possibilità di soggiornare e raggiungere aree deputate alla tutela anche emergenziale della salute, funzione, questa, rientrando negli obblighi assistenziali della Regione. L'art. 30 («Modifica dell'art. 633 del codice penale») al comma 1 introduce la procedibilità d'ufficio, a carico di persone in condizioni di vulnerabilità e di bisogno abitativo, per ipotesi di dimora in immobili anche non utilizzati, e dunque in situazioni in cui in capo al proprietario è ragionevole desumere la tolleranza dell'uso abitativo di famiglie in difficoltà. L'art. 31-ter («Disposizioni in materia di occupazione arbitraria di immobili»), prospettando una macchinosa e complessa procedura che prevede un espresso e diretto coinvolgimento delle regioni, stabilisce che l'esecuzione di un provvedimento di rilascio avviene comunque entro un anno dalla data della sua azione, senza nulla prevedere in merito al collocamento abitativo delle persone destinatarie del provvedimento. Ciò pone a carico della Regione — così come degli enti locali, come rilevato in seguito — irragionevoli oneri aggiuntivi in materia di gestione dell'emergenza abitativa, comportando anche violazioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Il medesimo art. 31-ter, infine, nel riconoscere un indennizzo al proprietario per il mancato godimento dell'immobile causato dal differimento dell'esecuzione del provvedimento di rilascio, viola la competenza regionale in materia di politiche abitative.

25. Le disposizioni di legge censurate sono dunque suscettibili di pregiudicare o perfino impedire l'assolvimento di simili attribuzioni di rango costituzionale, ciò che determina senz'altro l'ammissibilità delle censure proposte. I parametri complessivamente invocati sono gli articoli 2, 3, commi 1 e 2, 10, 32, 38, 42, comma 1, 2 e 3, 47, comma 2, 97, 114, 117, comma 1 (in relazione agli articoli 8 e 14 CEDU, all'art. 1 Primo Protocollo addizionale CEDU, all'art. 2, commi 1 e 2 Protocollo n. 4 CEDU), 117, commi 3, 4 e 7, 118, 119 Cost.

26. La Regione Piemonte, inoltre, ricorre in questa sede anche a tutela delle attribuzioni costituzionali degli enti locali presenti nel proprio territorio, che risultano parimenti lese dalle disposizioni impugnate. Al riguardo, codesta Corte ha affermato che «le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali», addirittura «indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 220/2013, relativa all'illegittimità costituzionale del decreto-legge n. 201/2011 concernente la riforma delle Province; nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 311/2012, n. 298/2009, n. 169 e n. 95/2007, n. 417/2005 e n. 196/2004). E qualora la Regione agisca a tutela delle attribuzioni degli enti locali, la possibile «ridondanza deve essere valutata [...] anche con riguardo alle attribuzioni degli enti locali» (sempre sentenza n. 220/2013).

27. Le attribuzioni e gli obblighi costituzionali degli enti locali sono senz'altro vulnerati dalle disposizioni legislative oggi censurate. Senza ripercorrere nuovamente il contenuto delle singole disposizioni di legge, è sufficiente rilevare che la Costituzione (articoli 114, commi 1 e 2, 118, commi 1, 2 e 4, 119, comma 5) e numerose fonti legisla-



tive (ci si limita a evocare nuovamente l'art. 3, comma 5 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) attribuiscono agli enti locali, da un lato, precisi obblighi connotati dal punto di vista teleologico e, dall'altro, un margine autonomo di apprezzamento nell'esercizio delle funzioni amministrative detenute o attribuite. Ebbene, come già si è osservato e come meglio si evidenzierà nel merito delle singole censure, l'operato del legislatore — nel risultare sostanzialmente discriminatorio e viziato sotto più profili da manifesta irragionevolezza — costringerebbe di fatto gli enti locali a esercitare le proprie funzioni amministrative in violazione di primarie direttive costituzionali. Le censure risultano dunque ammissibili, appuntandosi sui seguenti parametri di legittimità costituzionale: articoli 2, 3, commi 1 e 2, 10, 32, 38, 42, comma 1, 2 e 3, 47, comma 2, 97, 114, 117, comma 1 (in relazione agli articoli 8 e 14 CEDU, all'art. 1 Primo Protocollo addizionale CEDU, all'art. 2, commi 1 e 2 Protocollo n. 4 CEDU), 118, 119 Cost.

28. Per quanto le considerazioni di cui sopra siano di per sé sufficienti per argomentare la piena legittimazione della Regione Piemonte a impugnare le disposizioni in epigrafe — e dunque l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale qui sollevate, è d'obbligo ricordare come codesta Corte abbia altresì progressivamente riconosciuto (v. le pronunce richiamate *supra*) una forte connessione fra norme competenziali (relative cioè al «riparto di competenze» tra Stato e regioni) e norme sostanziali della Costituzione. Tale connessione trova la più significativa espressione nell'ambito della potestà legislativa concorrente, di cui all'art. 117, comma 3 Cost., rispetto alla quale la riserva allo Stato della determinazione dei principi fondamentali circoscrive e definisce, al tempo stesso, anche le potenzialità di esercizio della potestà legislativa regionale.

29. Al riguardo, se da un lato la potestà legislativa regionale non può tradursi in atti in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, allora dall'altro, lo Stato non può pretendere di circoscriverla dettando principi incostituzionali. Il controllo di costituzionalità non può, in questi casi, non spingersi a verificare il modo in cui lo Stato ha esercitato la propria competenza, e a sindacarne anche il possibile contrasto con parametri diversi da quelli direttamente attributivi della competenza stessa.

30. Pur restando il ricorso della Regione Piemonte largamente ammissibile in questa sede anche alla luce della concezione tradizionale del giudizio in via principale come giudizio «su conflitto di attribuzioni legislative» (o «regolamento di competenze legislative» tra lo Stato e le Regioni, ex art. 117 Cost.); quanto da ultimo posto in luce legittima questa ricorrente anche secondo quella concezione evolutiva di tale giudizio, fatta propria dalla Corte stessa (sentenze nn. 262/2016; 287 e 284/2016; 13/2017 127 e 244/2016), come giudizio «sulla legittimità sostanziale delle leggi», e quindi relativo alla conformità delle leggi stesse alla Costituzione, a prescindere dalla spettanza del potere legislativo in capo all'uno o all'altro Ente.

31. In questa prospettiva, la Regione Piemonte sarebbe dunque ulteriormente legittimata a ricorrere a codesta Corte per lamentare il contrasto oggettivo tra la normativa statale impugnata e qualsivoglia parametro costituzionale, anche a prescindere dalla (e quindi senza dover preliminarmente dimostrare *la*) violazione di una propria specifica competenza legislativa, onere di dimostrazione che comunque puntualmente questa Regione si sobbarcherà *ad abundantiam* in ogni passaggio argomentativo di questo ricorso.

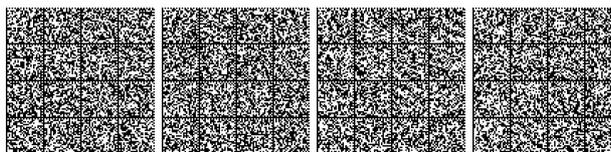
32. In via generale e pregiudiziale: sulla violazione dell'art. 77 Cost., e sulla conseguente illegittimità dell'intero decreto e della relativa legge di conversione.

33. Passando al merito delle singole questioni di legittimità costituzionale qui sollevate, la Regione Piemonte denuncia anzitutto la violazione dell'art. 77 Cost. in tema di decretazione d'urgenza da parte del Governo, sotto diversi profili (v. par. 36 e ss.).

34. Tale censura, nella misura in cui riguarda i presupposti stessi di adozione dell'atto normativo qui impugnato, e la correlativa scelta del Governo (cui è seguita la conferma in sede parlamentare) di ricorrere allo strumento del decreto-legge per introdurre nell'ordinamento le disposizioni di cui trattasi (e quindi, in sostanza, il modo di esercizio della funzione legislativa):

dal punto di vista dell'oggetto, investe l'intero decreto-legge n. 113/2018 (e — in via consequenziale — la relativa intera legge di conversione, n. 132/2018, inidonea a «sanare» i vizi di formazione del decreto-legge per ormai pacifica giurisprudenza di codesta Corte); o comunque, in rigoroso subordine, almeno le specifiche disposizioni del decreto-legge n. 113/2018 indicate nell'epigrafe del presente ricorso (e censurate singolarmente, in relazione ad altri parametri costituzionali, nei paragrafi 63 e 5 del ricorso);

dal punto di vista del presente giudizio di costituzionalità, ha carattere pregiudiziale rispetto a tutte le altre censure sollevate (di cui ai paragrafi 63 e 5 del ricorso), come riconosciuto da codesta Corte: «La censura di violazione dell'art. 77 Cost., ancorché prospettata [eventualmente: aggiunta nostra] ... solo in via residuale, va esaminata con carattere di priorità, per essere logicamente pregiudiziale rispetto ad ogni altra doglianza, configurandosi come potenzialmente assorbente della sua valutazione in caso di eventuale accoglimento» (sentenza n. 16/2017; v. anche, al riguardo, le sentenze nn. 220/2013, 22/2012, 52/2010, 216/2008, 6/2004, 303/2003, che hanno sottolineato l'autonomia della valutazione della censura in oggetto rispetto all'esame dell'incidenza della normativa impugnata sul riparto di competenze tra Stato e regioni).



35. Circa la piena ammissibilità, nel presente giudizio di legittimità costituzionale, della censura relativa alla violazione dell'art. 77 Cost., si richiama quanto esposto nel paragrafo 2 (in particolare sub 285-2.21). Si aggiunge qui — *ad abundantiam*, perché trattasi di principio ormai pacifico — che secondo codesta Corte le Regioni sono legittimate a eccepire, in sede di ricorso in via principale, la violazione di tale norma costituzionale per l'insussistenza (in particolare) dei requisiti di necessità e urgenza del decreto-legge (per es., oltre alle pronunce citate al punto precedente, sentenze nn. 244 e 287/2016, n. 6/2004, n. 303/2003).

36. Venendo ai singoli profili per i quali, ad avviso della Regione ricorrente, sussiste nel caso in esame la — chiara — violazione dell'art. 77 Cost., si rileva in primo luogo che il decreto-legge impugnato difetta dei requisiti di «straordinari[a] necessità ed urgenza» prescritti, in modo inderogabile, dalla norma costituzionale.

37. Invero, il preambolo del decreto così recita (nella parte rilevante): «Ritenuta la necessità e urgenza di prevedere misure volte a individuare i casi in cui sono rilasciati speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, nonché di garantire l'effettività dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione;

Ritenuta la necessità e urgenza di adottare norme in materia di revoca dello *status* di protezione internazionale in conseguenza dell'accertamento della commissione di gravi reati e di norme idonee a scongiurare il ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale, a razionalizzare il ricorso al Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati, nonché di disposizioni intese ad assicurare l'adeguato svolgimento dei procedimenti di concessione e riconoscimento della cittadinanza;

Considerata la straordinaria necessità e urgenza di introdurre norme per rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso, al miglioramento del circuito informativo tra le Forze di polizia e l'Autorità giudiziaria e alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni criminali negli enti locali, nonché mirate ad assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno;

Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di introdurre strumenti finalizzati a migliorare l'efficienza e la funzionalità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, attraverso il rafforzamento della sua organizzazione, nell'intento di potenziare le attività di contrasto alle organizzazioni criminali ...».

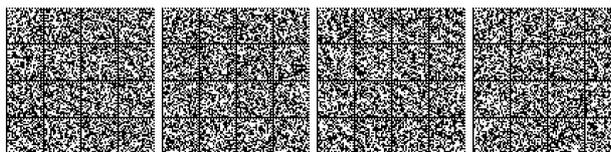
38. Ciò posto, anzitutto si rileva che la (pretesa) «necessità ed urgenza» di adottare la normativa impugnata è solo affermata — in maniera che si vorrebbe apodittica — nel preambolo del decreto, ma non risulta sorretta da alcuna motivazione, così come richiesto invece da codesta Corte che, in materia di presupposti del decreto-legge, ha esplicitamente affermato che «l'utilizzazione del decreto-legge...non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza» (sentenza n. 171/2007), ma è necessario che il Governo dia conto degli elementi specifici, da esso rilevati, su cui si basano queste «ragioni».

39. Pare inoltre opportuno evidenziare un dato testuale che rappresenta un chiaro elemento sintomatico dell'assenza, di fatto, nel caso che ci occupa, dei requisiti di cui all'art. 77 Cost. invocati — e non motivati — dall'Esecutivo. La «necessità e urgenza» di adottare le disposizioni di cui trattasi viene definita «straordinaria» (ancorché — si ripete — non motivata specificamente) solo negli ultimi due capoversi del preambolo sopra riportati, cioè in quelli relativi alle norme in materia di terrorismo e di criminalità organizzata, di organizzazione del Ministero dell'interno e dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata. Al contrario, nei capoversi precedenti, relativi alle norme in materia di immigrazione, protezione internazionale e concessione della cittadinanza, si fa riferimento semplicemente a una «necessità e urgenza» non meglio qualificata.

40. In secondo luogo, i requisiti di «necessità e urgenza» invocati (ma non motivati) dal Governo non risultano sussistenti nella realtà.

41. Come è stato infatti immediatamente e autorevolmente riconosciuto in sede esegetica e come esaustivamente e documentatamente sottolineato in sede di esame parlamentare del d.d.l. di conversione del decreto-legge n. 113 (2) non esiste in Italia alcuna situazione di «emergenza» (e quindi di «necessità ed urgenza del provvedere»), usando le parole di codesta Corte) in relazione ai «numeri» della protezione temporanea umanitaria, o quanto alla presenza di rifugiati. Sono i dati forniti dall'Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat) nel rapporto del 19 aprile 2018 (Eu Member States granted protection to more than half a million asylum seekers in 2017) a confermare questa affermazione: infatti, l'Italia ha accolto nel 2017, 35.100 riceventi protezione, un numero esiguo, poco più del 10%, se confrontato con quello dei riceventi accolti in Germania, pari a «325.400 unità, oltre il 60% del complessivo numero europeo».

(2) Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all'esame in sede referente del disegno di legge n. 840 (decreto-legge 113/2018 - sicurezza pubblica) del prof. M. Ruotalo, la cui trascrizione è disponibile al seguente indirizzo on-line https://www.osservatorioaicit/images/rivista/pdf/13-Marco_Ruotalo_definitivo.pdf (Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del decreto-legge n. 113 del 2018 (c.d. decreto «sicurezza e immigrazione»).



42. È appena il caso di osservare, al riguardo, che — al contrario di quanto ha implicitamente affermato il Governo, invocando i suddetti casi di «necessità e urgenza del provvedere» — l'immigrazione e, in particolare, la richiesta di protezione umanitaria degli stranieri nel nostro Paese sono fenomeni di natura strutturale, non certo «straordinari» e «nuovi» (al di fuori dell'«ordinario»). E neppure può essere fatta valere, ad avviso della Regione ricorrente, un'interpretazione estensiva dei presupposti di cui all'art. 77 Cost.: anche a voler ammettere — a tutto concedere — che in qualche periodo negli ultimi anni si siano verificate delle «emergenze» nel fenomeno-immigrazione, sono gli stessi dati del Ministero dell'interno, già citati *supra* e relativi al calo dell'80% degli sbarchi sulle coste italiane a dimostrare oggettivamente la cessazione di tali (eventuali) «emergenze».

43. In terzo luogo (ma in stretta correlazione con quanto argomentato al punto precedente, trattandosi parimenti di un profilo di insussistenza dei requisiti costituzionali del decreto-legge), si osserva che codesta Corte, nella nota sentenza n. 220/2013 relativa alla riforma delle Province adottata con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha affermato l'incompatibilità tra lo strumento normativo del decreto-legge e una riforma organica e «di sistema». La Corte, in tale occasione, ha negato che si possano introdurre con decreto-legge «norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost.»; e ha ricordato che questi «limiti» sono stati «concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza».

44. Ora, il decreto-legge qui impugnato — lungi dall'effettuare degli «interventi [normativi: aggiunta nostra] specifici e puntuali, ... necessari e improcrastinabili» in relazione alla situazione di fatto esistente in Italia — modifica in modo significativo numerosi istituti giuridici previsti da tempo nell'ordinamento (dal permesso di soggiorno alla protezione internazionale, dall'espulsione alla cittadinanza, ed altri ancora), determinando proprio — pur nell'eterogeneità delle materie trattate (v. il paragrafo seguente) — quella riforma organica del sistema dell'accoglienza dei migranti e della disciplina degli stranieri che non è, anche secondo l'insegnamento di codesta Corte, costituzionalmente compatibile con l'uso del decreto-legge stesso.

45. Sotto un altro profilo, la Regione ricorrente rileva che il decreto-legge impugnato viola l'art. 77 Cost. in ragione dell'eterogeneità dei suoi contenuti.

46. Codesta Corte ha affermato, in relazione ai presupposti costituzionali del decreto-legge, che «il presupposto del “caso” straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza anche se articolato e differenziato al suo interno». Da ciò consegue che «la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il “caso” che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (sentenza n. 22/2012; in senso analogo, fra le tante, ordinanza n. 34/2013, sentenze n. 32/2014 e n. 154/2015).

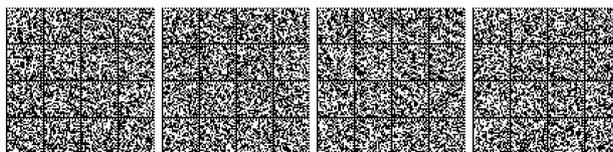
47. Ancora, come è stato sottolineato anche in sede di audizione parlamentare durante l'iter di conversione del decreto-legge n. 113/2018 qui impugnato, «dalla sent. n. 22 del 2012 [ed in particolare dal passo appena citato: aggiunta nostra], si potrebbe ricavare il seguente principio: a ogni «caso straordinario di necessità e di urgenza» deve corrispondere «un» decreto-legge; «omogeneità finalistica» significa che il decreto-legge può avere contenuto materiale disomogeneo purché accomunato dalla finalità di reagire al «caso straordinario di necessità e di urgenza»; se i casi straordinari sono più d'uno, più d'uno devono essere i dd.ll.» (3)

48. Ciò premesso, la Regione ricorrente osserva che, esaminando il titolo e poi il preambolo del decreto-legge qui impugnato (oltre che poi, naturalmente, le singole — e quantitativamente assai numerose — disposizioni del decreto-legge stesso), emerge che i «casi straordinari» da esso previsti siano più di uno. Il titolo del decreto, infatti, fa riferimento a disposizioni «in materia di [1] protezione internazionale e immigrazione, [2] sicurezza pubblica, nonché [a] misure per [3] la funzionalità del Ministero dell'interno e [4] l'organizzazione e il funzionamento dell'Agencia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata». Ed il preambolo del provvedimento — già richiamato sopra — così recita:

«Ritenuta la necessità e urgenza di prevedere misure volte a individuare i casi in cui sono rilasciati speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, nonché di garantire l'effettività dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione;

Ritenuta la necessità e urgenza di adottare norme in materia di revoca dello *status* di protezione internazionale in conseguenza dell'accertamento della commissione di gravi reati e di norme idonee a scongiurare il ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale, a razionalizzare il ricorso al Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati, nonché di disposizioni intese ad assicurare l'adeguato svolgimento dei procedimenti di concessione e riconoscimento della cittadinanza;

(3) M. Ruotolo, Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del decreto-legge n. 113 del 2018 (c.d. decreto «sicurezza e immigrazione»), cit., p. 175.



Considerata la straordinaria necessità e urgenza di introdurre norme per rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso, al miglioramento del circuito informativo tra le Forze di polizia e l'Autorità giudiziaria e alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni criminali negli enti locali, nonché mirate ad assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno;

Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di introdurre strumenti finalizzati a migliorare l'efficienza e la funzionalità dell'Agenda nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, attraverso il rafforzamento della sua organizzazione, nell'intento di potenziare le attività di contrasto alle organizzazioni criminali ...».

49. Ora, c'è da chiedersi — e la risposta, secondo la Regione Piemonte, non può che essere negativa — quale pretesa «omogeneità» (e quale «urgenza») possa rinvenirsi nell'adozione di disposizioni inserite in un decreto-legge che accomuna, fin dall'intitolazione, oggetti sicuramente diversi quali la destinazione di beni confiscati alla criminalità organizzata, la riorganizzazione del Ministero dell'interno, l'immigrazione e la sicurezza pubblica; basandosi peraltro, in quest'ultimo caso, su equazioni costituzionalmente viziato, come quella per cui la tutela della «sicurezza» dei cittadini si possa fondare, per esempio, sulla riduzione degli spazi della c.d. protezione umanitaria.

50. Anche sotto questo profilo, il decreto-legge n. 113/2018 si palesa illegittimo, perché in contrasto con la «ratio» costituzionale propria del decreto-legge, ossia la necessità di fare fronte — con un provvedimento normativo ad efficacia immediata adottato dal Governo al posto del Parlamento — ad un caso «straordinario» di necessità ed urgenza, precisamente individuato.

51. In conclusione, la decretazione di urgenza è senza dubbio strutturalmente inadatta a condurre riforme organiche, considerato che la potestà legislativa nella nostra Costituzione spetta al Parlamento. La scelta del Governo di ricorrere alla decretazione d'urgenza al di fuori dei confini dell'art. 77 Cost. lede il principio di sovranità popolare, sia esautorando il Parlamento quale sede naturale di confronto tra le forze politiche sia (e correlativamente) ostacolando lo sviluppo della discussione all'interno della società delle — numerose e rilevanti — misure adottate.

52. Per i motivi sopra esposti, il decreto-legge qui impugnato è costituzionalmente illegittimo — in toto o quantomeno, in subordine, nelle sue specifiche disposizioni indicate nell'epigrafe del presente ricorso — per contrasto con l'art. 77 Cost. E tale illegittimità «genetica» del decreto si estende naturalmente, in via derivata e consequenziale, alla legge di conversione dello stesso (n. 132/2018); legge che, per giurisprudenza costituzionale ormai costante, è inidonea a «sanare» i vizi di formazione del decreto-legge.

53. Un'ultima censura di carattere generale che la ricorrente intende sollevare *in limine* è idonea a travolgere l'intero decreto, ma certamente investe almeno il suo art. 1. Ci riferiamo alla forma dell'atto, il quale estremizza un malcostume legislativo da più parte lamentato anche in dottrina (4) che il nostro ordine costituzionale non può più tollerare. Il solo art. 1, lunghissimo e labirintico, nel testo compatto stampabile dal sito della *Gazzetta Ufficiale* si espande per ben 5 pagine, con 9 commi, molti dei quali suddivisi in lettere (nel primo comma si arriva sino alla lettera *q*), le quali a loro volta in alcuni casi contengono degli elenchi numerici. Se anche si trova la strada, comprendere il senso del percorso è poi quasi impossibile: Recita l'art. 1, comma 1, lettera *b*), n. 1): «al comma 2-ter, al secondo periodo, le parole «per motivi umanitari» sono sostituite dalle seguenti: «per cure mediche nonché dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18, 18-bis, 20-bis, 22, comma 12-*quater*, e 42-bis, e del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

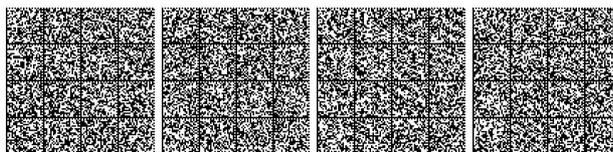
Irragionevolmente problematico capire l'oggetto della norma e il senso della modifica.

54. Come si vede, il ricorso a continui rinvii rende il testo del decreto quasi illeggibile con violazione dei principi di certezza del diritto e di prevedibilità. Esso richiede lungo studio per la sua comprensione non da parte del *quibus de populo* (cui comunque nella tradizione della democrazia liberale occidentale il diritto dovrebbe parlare) ma addirittura da parte di professionisti.

55. Questa Corte è più volte intervenuta, per raccomandare in generale che il legislatore disegni «norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e dell'intelligibilità dei termini impiegati» (sentenza n. 96/1981) in tal guisa da rispettare in generale e non solo in materia penale — dove pure «l'assoluta oscurità del testo legislativo» rende oggettivamente scusabile l'*error iuris* (sentenza n. 364/1988) — requisiti minimi di «riconoscibilità ed intelligibilità» del precetto che sono «anche peraltro requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa in difetto dei quali la libertà e la sicurezza giuridica dei cittadini sarebbero pregiudicati» (sent. n. 13/1992).

56. Non si tratta quindi di rilievi formali e astratti desideri di estetica nella redazione delle leggi. Questo stile redazionale confligge con precisi principi costituzionali e impatta concretamente la ricorrente. Esso costituisce innanzitutto un *vulnus* alla pubblicità effettiva e non formale che è alla base della democrazia e della sovranità popolare (sentenze nn. 96/1981; 364/1988; 13/1992).

(4) Ex multis, R. Bin, Il diritto alla sicurezza giuridica come diritto fondamentale, in Forum di Quaderni costituzionali, 2018.



57. Il diritto deve essere agevolmente conoscibile. In concreto inoltre, tale esercizio sciatto, frettoloso e oscuro del potere legislativo statale rende irragionevolmente complessa la comprensione e la definizione degli ambiti di competenza regionali di cui all'art. 117, norma di per sé già non poco complessa. Una Regione ha la possibilità di funzionare agevolmente soltanto conoscendo bene, in modo chiaro e preventivo, quali ambiti lo Stato apparato intende coprire attraverso il suo esercizio di competenze, soprattutto quelle c.d. trasversali o ibride. È essenziale per il buon andamento dell'amministrazione regionale (art. 97 Cost.) non trovarsi a scoprire *ex post* di aver ecceduto o invaso ambiti riservati anche per evitare errori di diritto sanzionabili, con conseguente effetto di inibizione nel portare avanti competenze dubbie, e soprattutto, come meglio vedremo in seguito, evitare di operare investimenti destinati ad essere caduchi e dunque sprecati. Questa necessità di chiarezza nei confini competenziali è essenziale in uno schema di pluralismo normativo quale quello scelto dal titolo V sia in su (verso l'Europa) che in giù (verso gli enti locali) cui spinge il principio costituzionale di sussidiarietà.

In subordine: sull'illegittimità del procedimento di approvazione della legge di conversione del decreto-legge n. 113/2018 (legge n. 132/2018), per violazione degli articoli 1 e 77 Cost., e sulla conseguente illegittimità (quanto meno) della legge di conversione stessa.

58. In via logicamente subordinata alle censure svolte ai punti precedenti — che investono la formazione del decreto-legge impugnato e hanno perciò carattere prioritario ed assorbente — la Regione Piemonte denuncia altresì l'illegittimità del procedimento parlamentare di approvazione della legge di conversione, n. 132/2018.

59. Invero, come si evince dall'esame dei resoconti parlamentari, durante l'*iter* di conversione del decreto-legge n. 113/2018 il Governo (che aveva già adottato il decreto-legge) ha presentato al Senato un «maxiemendamento» interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. di conversione (emendamento Gov. 1.900); e su tale «maxiemendamento» ha posto la questione di fiducia (votazione del Senato del 7 novembre 2018), bloccando la discussione parlamentare e costringendo di fatto i parlamentari della maggioranza ad approvare il testo così come modificato dal Governo stesso e, dall'altro lato, impedendo ai parlamentari delle opposizioni di interloquire e di proporre modifiche a questo testo. La questione di fiducia sul testo riscritto dal Governo è stata poi posta — si noti — anche alla Camera dei deputati, che la ha approvata il 27 novembre 2018 (con 336 voti favorevoli e 249 contrari).

60. Questo modo di procedere ha aggiunto un'ulteriore illegittimità al provvedimento qui censurato. È appena il caso di ricordare che la Carta costituzionale — e in particolare gli articoli 1, 70 e seguenti e soprattutto 72 Cost. — fa del Parlamento la sede unica di esercizio della sovranità popolare. Pur ammettendosi, in particolari casi, l'adozione di decreti con forza di legge da parte del Governo, è evidente che le Camere non possono essere «spogliate» del tutto del loro potere di discutere le leggi, nella fisiologica (e salutare) dialettica tra le diverse forze politiche, di maggioranza e di opposizione. Ciò è invece precisamente quanto avvenuto nella vicenda in esame: il Parlamento non solo è stato chiamato semplicemente a convertire un decreto adottato dal Governo avente ad oggetto materie, come si è visto sopra, eterogenee e assai delicate, incidenti su diritti fondamentali delle persone e riformando organicamente l'intero sistema dell'immigrazione; ma durante l'*iter* di conversione, è stato costretto dalla scelta del Governo stesso a votare la questione di fiducia su un testo — si ripete — interamente riscritto dall'Esecutivo, senza poterlo discutere in alcun modo.

61. La Regione ricorrente è consapevole del fatto che, tradizionalmente, codesta Corte non si è ritenuta abilitata a sindacare le dinamiche interne del procedimento parlamentare, e in particolare la scelta del Governo di porre la fiducia (e delle Camere di votarla) anche sui «maxiemendamenti» (ritenendo tutto ciò espressione di scelte squisitamente politiche, da trattare alla stregua di «*interna corporis*»). Tuttavia, la Regione stessa ha registrato con favore che, nel recente caso del conflitto di attribuzioni sollevato da un gruppo di senatori di opposizione in relazione alle modalità di approvazione della legge di bilancio 2018, la Corte — pur non accogliendo il ricorso per ragioni particolari — ha censurato in modo esplicito un procedimento di approvazione delle leggi che, come appunto quello della legge di bilancio, leda in misura rilevanti il diritto («prerogativa») dei parlamentari di discutere il testo e di proporre modifiche (così si evince dal Comunicato relativo all'ordinanza di cui trattasi, pubblicato sul sito della Corte costituzionale).

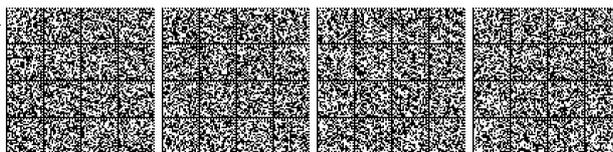
62. Alla luce di questo più recente — e del tutto condivisibile — orientamento, poiché anche nel caso qui in esame sussiste la chiara violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo parlamentare e la correlativa lesione del diritto dei parlamentari — e del Parlamento nel suo insieme — di discutere il testo normativo e di proporre e votare emendamenti, si propone anche questa censura, auspicando che tale orientamento possa trovare conferma.

63. Sulle singole disposizioni del decreto n. 113/2018 che violano le competenze regionali e che introducono un trattamento discriminatorio degli stranieri.

Le considerazioni generali sopra esposte fungono da contesto di riferimento per le seguenti censure specifiche:

(A) *Sull'abolizione del permesso di soggiorno per protezione umanitaria.*

64. L'art. 1 del decreto impugnato, nella parte in cui prevede l'abrogazione del permesso di soggiorno per protezione umanitaria in favore di una complessa, e più restrittiva, tipologia di permessi di soggiorno di natura precaria e temporanea, determina un grave pregiudizio materiale per la Regione e comporta un'invasione delle sue competenze, imponendo a quest'ultima di violare a sua volta precisi obblighi costituzionali.



65. Dal punto di vista delle competenze, l'art. 117, comma 1, della Costituzione costituisce norma di interposizione dei principi del diritto internazionale e dell'Unione europea (si vedano le note «sentenze gemelle» nn. 348 e 349/2007). Le regioni, infatti, devono esercitare la propria potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dal diritto dell'Unione Europea e dagli obblighi internazionali. Tale articolo, da un lato, delimita la competenza della Regione, che non può legiferare in modo contrario agli obblighi internazionali ma, dall'altro, le conferisce, in quanto componente essenziale della Repubblica e dello Stato Comunità, un dovere diretto, seppur condiviso in modo almeno parzialmente reciproco con lo Stato apparato, di verificare, nei modi previsti dall'art. 134 Cost., che il complesso normativo della Repubblica rimanga coerente con tali principi.

66. Sebbene la materia dell'immigrazione sia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, la sua disciplina, come si illustrerà, è in grado di incidere direttamente sulle competenze legislative e amministrative regionali. Non è un caso, a tal proposito, che l'immigrazione, insieme alla sicurezza pubblica, siano le uniche due materie attribuite all'esclusiva competenza statale in rapporto alla quale, tuttavia, la Costituzione impone un coordinamento fra Stato e regioni (art. 118, comma 3, Cost.).

67. In tal modo, la Costituzione riconosce nella Regione un soggetto contro-interessato (*rectius* cointeressato) al corretto rispetto, da parte dello Stato, dei limiti costituzionali che a tale materia direttamente afferiscono. A ciò contribuisce una tipica attitudine delle discipline che intervengono in materia di immigrazione, le quali costituiscono l'infrastruttura giuridica fondamentale per consentire il godimento di diritti fondamentali che il nostro ordinamento costituzionale riconosce a tutti, e non solo ai cittadini, e alla tutela dei quali esso prepone non solo lo Stato, ma anche le regioni, a partire dagli interventi nelle materie di sua competenza.

68. È dunque appena il caso di notare che né lo Stato né le Regioni possono violare le garanzie che l'ordinamento costituzionale (e internazionale) riconoscono a tutti, a prescindere dalla cittadinanza. Tale principio trova la sua massima istanza di attuazione nell'art. 10, comma 3, della Costituzione, a mente del quale «lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica». L'art. 10 Cost. ha quindi introdotto nel nostro ordinamento una nozione costituzionale di asilo (c.d. «asilo costituzionale»).

69. Prima dell'entrata in vigore del decreto impugnato, accanto alle forme di asilo che recepiscono convenzioni internazionali e discipline europee (ci si riferisce, in particolare, allo *status* di rifugiato, nonché alla disciplina in materia di protezione sussidiaria), veniva prevista la protezione umanitaria, la quale configurava una forma di tutela atipica, che poteva essere accordata sulla base di gravi motivi di carattere umanitario risultanti da «obblighi costituzionali o internazionali» (5)

70. Tale assetto dava piena attuazione al c.d. asilo costituzionale, proprio poiché permetteva, attraverso il ricorso alla protezione umanitaria, di accordare tutela pure a fronte di «condizioni di vulnerabilità anche non coincidenti con le ipotesi normative delle misure tipiche» proprie dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria (Cass., sez. VI, sentenza n. 3347/2015; Cassazione n. 4455/18 (6)). Non a caso, la Corte di cassazione ha riconosciuto nella protezione umanitaria una proiezione diretta dell'asilo costituzionale (Cass. 10686/2012; Cassazione 16362/2016; Cassazione, sez. VI, ordinanza n. 12270/2013; Cassazione, sez. VI, ordinanza n. 26887/2013), in ossequio, peraltro, alla migliore prassi degli Stati e del Diritto dell'Unione europea, prassi che si attesta su forme di protezione che lasciano aperta la possibilità di garantire alle persone che accedono alla protezione internazionale il diritto a permanere sul territorio dello Stato «su base discrezionale, per motivi compassionevoli o umanitari» (si vedano, a tal proposito, il Considerando n. 15 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, oltre che l'art. 6, par. 4, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare) (7)

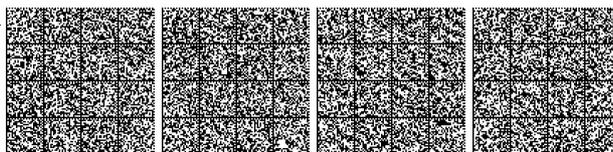
71. La previgente disciplina costituiva così diretta conseguenza degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, ai quali il legislatore non può sottrarsi; obblighi che, invero, mostra di riconoscere (nella relazione di accompagnamento al decreto l'adempimento di tali obblighi è invocato per ben due volte, alle pagine 4 e 6 (8)), salvo poi violarli.

(5) Si v. a tal riguardo, la requisitoria 15 gennaio 2019 della Procura Generale presso la Corte di cassazione.

(6) Secondo quest'ultima sentenza, in tutti i casi in cui, all'esito di un giudizio comparativo tra le prospettive di vita in Italia e nel paese di origine, «risulti un'effettiva ed incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa (art. 2 Cost.)» sarà possibile individuare una condizione di vulnerabilità, con conseguente individuazione dei seri motivi di carattere umanitario di cui all'art. 5, comma 6, T.U. Imm.

(7) Sul punto si veda, peraltro, la Nota tecnica dell'UNHCR al decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, reperibile online al seguente link: https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/10/Nota-tecnica-su-Decreto-legge-FINAL_REV_DRAFT1_V2.pdf, spec. pp. 2 ss.

(8) Si veda anche, tra gli atti del Senato della Repubblica, il Comunicato alla Presidenza del 4 ottobre 2018, reperibile online al seguente link: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/340143.pdf>



72. Non a caso, il rispetto di tali obblighi è stato espressamente richiamato dal Presidente della Repubblica in occasione dell'emanazione del decreto censurato e, in particolare, nella lettera del 4 ottobre 2018 inviata al Presidente del Consiglio dei ministri (9).

73. Tali obblighi appaiono invero violati dall'attuale disciplina, la quale sostituisce alla clausola aperta che connotava i presupposti della precedente protezione umanitaria una serie di fattispecie tipiche, secondo una tecnica di formazione incompatibile con la legalità costituzionale.

74. La presenza di una fattispecie atipica, normativamente costruita come clausola flessibile, è infatti conseguenza diretta e necessaria della complessità e dell'imprevedibilità fattuale delle situazioni in astratto riconducibili a una forma di protezione complementare alle ipotesi (tipiche) di protezione internazionale. In altre parole, prevedere e catalogare le esigenze di carattere umanitario è un'opzione impercorribile: queste sono infatti dipendenti da condizioni di vulnerabilità della persona e da situazioni dei paesi di origine non tutte predeterminabili *ex ante*.

75. Sotto il profilo strettamente giuridico, ciò appare diretta conseguenza della stessa dizione dell'art. 10, comma 3, della Costituzione. Le libertà democratiche a cui la norma fa riferimento attengono, infatti, in via immediata e diretta alla soddisfazione dei diritti fondamentali della persona. Sennonché, i diritti fondamentali sono strutturalmente incompatibili con costruzioni che ne imbriglino preventivamente il contenuto e le possibili forme di violazione. Ciò è, peraltro, confermato dalla lunga evoluzione interpretativa dell'art. 2 Cost., nel quale l'art. 10, comma 3, Cost. deve individuare il proprio principale cardine di interpretazione sistematica.

76. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle vulnerabilità conseguenti le violenze patite in Libia(10) Come si poteva prevedere, prima del 2011, che il solo transito in tale Paese avrebbe esposto la persona a crimini quali, a titolo esemplificativo, sequestro di persona a scopo d'estorsione aggravato dalla morte e violenza sessuale(11)? O, ancora, come si possono prevedere gravi epidemie, quali quelle che hanno recentemente colpito numerosi paesi(12)?

77. Questi rilievi trovano, peraltro, conferma nel parere del 21 novembre 2018 emanato, ai sensi dell'art. 10 legge 24 marzo 1958, n. 195, dal Consiglio Superiore della Magistratura il quale ha espresso riserve sull'abrogazione della protezione umanitaria operata dal decreto censurato, proprio sulla base del fatto che «la tipizzazione legislativa delle ipotesi di protezione realizzata con il decreto-legge in esame, in astratto pienamente legittima, e, per alcuni versi anche auspicabile in un'ottica di certezza del diritto, è però certamente non esaustiva, essendo ipotizzabili mutevoli e varie situazioni di vulnerabilità, potenzialmente idonee a fondare la richiesta di protezione dello straniero per motivi umanitari [...]. L'abrogazione dell'istituto della protezione per motivi umanitari potrebbe condurre ad una riespansione dell'ambito di operatività dell'art. 10, comma 3 Cost. immediatamente azionabile innanzi al giudice ordinario. Parimenti analoga riespansione potrebbe verificarsi con riferimento a diverse posizioni soggettive costituzionalmente garantite, quali, ad esempio, quelle afferenti il diritto alla salute (art. 32 Cost.), ciò anche in considerazione della tassatività delle fattispecie previste per il rilascio dei permessi c.d. speciali. Ciò potrebbe comportare il verificarsi di un'incertezza sullo status dello straniero al quale è riconosciuta la tutela dei diritti costituzionali, senza la mediazione della fonte legislativa primaria, essendo rimesso all'autorità giudiziaria il compito di definire il perimetro della condizione del titolare del diritto, con riferimento, ad esempio, al divieto di respingimento, al diritto a soggiornare nel territorio dello Stato, all'accesso al lavoro, alle cure mediche, ai servizi, all'iscrizione anagrafica, laddove, invece, il permesso per motivi umanitari determinava (e determina nel caso dei «neo» permessi per casi speciali) una condizione ben definita. La conseguenza di tale condizione di incertezza, generata dalla novella legislativa, potrebbe essere un possibile incremento del contenzioso ed un ritardo nella tutela dei diritti fondamentali degli stranieri vulnerabili»(13).

78. La ristrettezza dei presupposti che sostituiscono la previgente protezione umanitaria e che nell'attuale assetto, nelle intenzioni del legislatore (o meglio del Governo, che a esso si è illegittimamente surrogato), dovrebbero dare sufficiente attuazione all'art. 10, comma 3, della Costituzione, emerge non appena si vagliano le nuove forme di protezione complementare introdotte dalla disciplina impugnata.

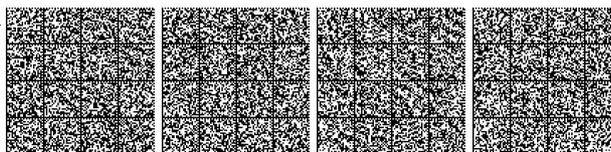
(9) Recita la missiva «sento l'obbligo di sottolineare che, in materia [...], restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia».

(10) Sulle violenze sofferte in Libia quale motivo per il riconoscimento della protezione umanitaria si veda, ex multis tribunale Genova, decreto del 29 gennaio 2018.

(11) Alcuni dei reati per cui è stato condannato l'imputato. Corte d'assise di Milano, sentenza 10 ottobre 2017.

(12) Si pensi, ad esempio, all'epidemia dell'Ebola, che ha recentemente colpito, tra gli altri, la Liberia e la Sierra Leone. D'altra parte la sussunzione all'interno dei presupposti di protezione umanitaria di categorie di natura oggettiva è stata riconosciuta dalla nostra giurisprudenza di merito in relazione alla protezione umanitaria per motivi ambientali e correlati alla conseguente condizione di indigenza del ricorrente, cittadino bengalese, si veda Tribunale di L'Aquila, ordinanza del 18 febbraio 2018.

(13) Delibera del CSM del 21 novembre 2018, pp. 6-7. Nel discorso inaugurale di questo nuovo anno giudiziario, il Primo Presidente della Corte di cassazione Giovanni Mammona ha messo in evidenza come il primo effetto del decreto ivi impugnato sul sistema giustizia abbia determinato un aumento dei ricorsi civili in materia di protezione internazionale del 512,4%.



79. È l'art. 1 del decreto-legge n. 113/2018, più precisamente ai commi 1, lettere *a), b), c), d)*; comma 2, lettera *a)*; comma 6, lettera *a), d)*; comma 7, lettera *a)*; comma 8; comma 9, ad aver espunto dall'ordinamento la forma atipica di protezione complementare prevista espressamente dall'art. 5.6 decreto legislativo n. 286/1998. Ciò è avvenuto mediante una minuziosa e precisa eliminazione dal decreto legislativo n. 286/1998 (T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), dal suo decreto del Presidente della Repubblica attuativo (decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999) e dalla disciplina in materia di protezione internazionale (decreto legislativo n. 251/2007 e decreto legislativo n. 25/2008) di ogni riferimento non solo alla protezione umanitaria, ma anche agli obblighi costituzionali e internazionali che essa contemplava o di cui era attuazione.

80. Alla protezione umanitaria è stata sostituita, in primo luogo, la c.d. «protezione speciale», introdotta dall'art. 1, comma 2, lettera *a)* del decreto, che modifica l'art. 32, comma 3 del decreto legislativo n. 25/2008. L'accertamento dei presupposti di tale protezione «speciale» rimane di competenza delle Commissioni territoriali, per la valutazione nel merito e la conseguente trasmissione degli atti al Questore per il rilascio di un permesso annuale rinnovabile, non convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. I presupposti per il rilascio del permesso sono previsti dall'art. 19, commi 1 e 1.1 decreto legislativo n. 286/1998, e attengono (i) al rischio che lo straniero venga espulso o respinto verso uno Stato in cui egli potrebbe «essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali ovvero po[trebbe] rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione» nonché (ii) al divieto (introdotto dalla legge n. 110/2017) di respingimento «di una persona verso uno Stato qualora esistano fondate motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani». La semplice lettura di tali articoli rende evidente il ristretto ambito applicativo di dette previsioni (ambito, peraltro, a tratti concorrente con le forme di protezione internazionale), le quali, per le ragioni esposte di seguito, non sono in ogni caso sufficienti ad assicurare il rispetto degli obblighi internazionali collegati al divieto di respingimento (c.d. principio di non *refoulement*). A ciò occorre, altresì, aggiungere che l'inconvertibilità del permesso costringe lo straniero a una irragionevole precarietà del soggiorno, in primo luogo poiché essa determina la sua esclusione dal diritto all'accoglienza tanto degli SPRAR (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati avviato nel 1989, art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 416/1989 convertito nella legge n. 39/1989) quanto nei CAS (Centri Accoglienza Straordinaria).

81. Ulteriori tipologie di permessi, invece, sono stati interamente demandati alla valutazione del Questore.

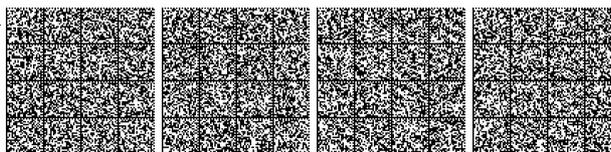
82. La prima è quella del permesso per cure mediche di cui all'art. 19, comma 2, lettera *d)-bis* decreto legislativo n. 286/1998, introdotto mediante la modifica apportata dall'art. 1, comma 1, lettera *g)* decreto-legge n. 113/2018, che viene riconosciuto allo straniero qualora versi «in condizioni di salute di particolare gravità, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza». La durata di tale permesso è vincolata all'esigenza di cura e non è prevista la sua convertibilità in altro titolo.

83. La seconda è quella prevista dall'art. 1, comma 1, lettera *h)* del decreto impugnato, che introduce, all'art. 20-*bis* decreto legislativo n. 286/1998, il permesso per calamità naturali, che può essere accordato allo straniero per le ipotesi in cui «il Paese verso il quale [egli] dovrebbe fare ritorno vers[i] in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza». Si tratta, nuovamente, di un titolo di soggiorno di breve durata (sei mesi, rinnovabili per ulteriori *sei*), il quale non può essere convertito in permesso per motivi di lavoro.

84. Infine, su proposta del Prefetto competente, il Ministro dell'interno può rilasciare, in favore dello straniero, un permesso qualora egli abbia compiuto «atti di particolare valore civile», (nuovo art. 42-*bis* decreto legislativo n. 286/1998 introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *q)* del decreto impugnato). È, questa, l'unica ipotesi di non breve durata (due anni) e che consente la conversione del titolo in permesso per motivi di lavoro.

85. Occorre porre in luce come la natura di diritto soggettivo, riconosciuta da costante giurisprudenza alla protezione umanitaria (si veda, da ultimo, Cassazione, sez. un., ordinanza n. 11535/2009), si pone in netto contrasto con la procedura prevista per le nuove ipotesi di protezione, la cui competenza viene attribuita al Questore, posto che la nuova disciplina nulla prevede in merito alle modalità di rilascio e alla posizione giuridica dello straniero nel periodo di pendenza della propria richiesta innanzi all'autorità amministrativa(14)

(14) Questo profilo è stato, peraltro, espressamente censurato dalla Nazioni Unite, si veda Nota tecnica dell'UNHCR al decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, reperibile on line al seguente link: https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/10/Nota-tecnica-su-Deereto-legge-FINAL_REV_DRAFT1_V2.pdf, p. 3.



86. La disciplina descritta determina plurime violazioni di principi costituzionali e di obblighi internazionali. L'abrogazione della protezione umanitaria non solo priva diverse tipologie di persone, che non rientrano nelle nuove tipizzazioni, di aspettative e diritti di cui sono titolari alla luce del diritto internazionale (e dunque anche della stessa Costituzione italiana). Come conseguenza di ciò, essa impedisce alla Regione di adempiere ai doveri costituzionali che le sono propri in virtù delle competenze ad essa attribuite. La disciplina impugnata, in altre parole, impone alla Regione la violazione di obblighi costituzionali strettamente legati a proprie competenze costituzionali dirette.

87. Per poter compiutamente argomentare il secondo profilo (quello che direttamente attiene alla violazione delle prerogative regionali), occorre, preliminarmente, vagliare il primo (e, cioè, quello relativo alla violazione dei diritti individuali che la disciplina impugnata comporta).

88. A tal proposito, va innanzitutto vagliata la posizione di quegli stranieri i quali, presenti sul territorio dello Stato e richiedenti la protezione internazionale o forme complementari di protezione, versano in situazioni di fatto che, rientranti nell'alveo applicativo della precedente protezione umanitaria, non trovano oggi tutela all'interno delle nuove forme di protezione tipiche introdotte dal decreto oggetto del presente ricorso.

89. Diverse sono le ipotesi in cui la situazione di fatto non trova più tutela⁽¹⁵⁾, alcune delle quali in aperta violazione degli obblighi internazionali. Ci si riferisce, in primo luogo, al diritto alla tutela della vita privata e familiare, assicurata dall'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che la nuova disciplina non permette di valutare ai fini di rilascio del permesso, in tal modo impedendo che i diritti che da tale norma discendono possano essere oggetto di valutazione (e conseguente bilanciamento) ai fini del riconoscimento di un valido titolo di permanenza sul territorio dello Stato.

90. È infatti noto come la giurisprudenza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali faccia discendere, dall'art. 8, non soltanto una tutela di natura negativa (che comporta un corrispondente dovere di non interferenza da parte del potere pubblico) ma anche obblighi di natura positiva, direttamente ascrivibili agli Stati contraenti⁽¹⁶⁾. Ciò avviene, tipicamente, in materia di immigrazione, ove l'applicazione di una misura di allontanamento nei confronti di una persona che, nello Stato di accoglienza, ha costruito legami personali e familiari forti e stabili (e, dunque, rilevanti ex art. 8 CEDU) finisce necessariamente per violare il richiamato parametro della Convenzione.

91. Occorre, a tal proposito, osservare come, proprio in forza di ciò, la protezione umanitaria veniva tradizionalmente accordata, da parte delle Commissioni territoriali, anche sulla base di valutazioni afferenti alla vita privata e familiare dello straniero. Il caso tipico era quello dello straniero il quale aveva stabilito in Italia il centro dei propri interessi o, ancora, di colui che, sebbene «straniero», era nato in Italia, ove risiedevano i propri familiari. Sulla base del medesimo presupposto giuridico (rispetto dell'art. 8 CEDU), veniva riconosciuto il permesso al minore (e ai genitori di quest'ultimo) il quale, nato e cresciuto in Italia, parlava principalmente la lingua italiana e in Italia aveva condotto il proprio percorso di studi⁽¹⁷⁾. Sempre ai sensi dell'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la protezione umanitaria veniva accordata al richiedente che aveva costituito una coppia, anche di fatto, con una persona straniera proveniente da un diverso paese.

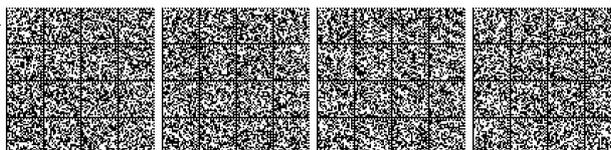
92. Ciò era in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale qualifica il rimpatrio quale atto potenzialmente idoneo a cagionare una violazione diretta dell'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ove esso sia conseguenza di un errato bilanciamento di interessi (si veda, sul punto, la condanna subita dall'Italia in *Hamidovic v. Italia*, sentenza n. 31956/05, ma si veda anche, sempre nella giurisprudenza Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, *Uner c. Paesi Bassi, Grande Chambre*, no. 46410/99). Tali considerazioni restano maggiormente valide nei casi di migranti di seconda generazione, alla luce della loro lunga permanenza nel territorio regionale.

93. Proprio da ciò nasce l'interesse della Regione a non vedere sprofondare nell'irregolarità, e nella conseguente «cifra oscura dell'immigrazione», stranieri per i quali sono stati messe in atto dall'amministrazione regionale, in adempimento del suo mandato costituzionale, misure e investimenti inerenti l'istruzione, la formazione, l'accesso al mercato del lavoro e alla sanità (si veda, per gli investimenti di Regione Piemonte, l'Allegato 2).

(15) Si pensi alla condizione giuridica dei minori che, con la legittima aspettativa di vedersi riconosciuta la protezione umanitaria, non hanno intrapreso il percorso del permesso per minore età o, ancora, agli apolidi che, per l'ottenimento in via amministrativa dello status di apolide necessitano di un titolo di soggiorno.

(16) In tal senso si veda ECHR, *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights* p. 8 e ss. (v. la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, III sez., 24 luglio 2018, caso *Lozovyte v. Russia*; Corte europea dei diritti dell'uomo Grand Chamber, 16 luglio 2014, caso *Hämäläinen v. Finland*).

(17) Tale riconoscimento non andava a sovrapporsi con quanto previsto dall'art. 31 decreto legislativo n. 286/98 in quanto la valutazione che competente al Tribunale per i minorenni riguarda «gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano».



94. L'interesse della comunità a una società coesa infatti si accompagna e si proietta direttamente nel diritto del richiedente a vedere garantito il rispetto della propria vita privata e familiare (art. 8 CEDU). Il trascorrere di un lungo periodo di tempo nel paese ospitante, il quale ha promosso l'integrazione dello straniero nel proprio tessuto sociale, fa sorgere, infatti, in capo a quest'ultimo il diritto a continuare a godere della propria vita privata (alla cui costituzione ha contribuito in primis l'amministrazione della Regione e degli enti locali) e familiare (si pensi ai bambini nati in Italia), rispetto che è strutturalmente dipendente dalla possibilità di permanere nel territorio dello Stato. Tale diritto non ha più, al momento, una tutela esigibile (alla luce della mancanza di una norma di tutela *ad hoc* e di un conseguente rilascio di un permesso di soggiorno), ciò che è chiaramente in contrasto con i parametri di cui agli articoli 2, 3 e 117 Cost. (quest'ultimo con riferimento all'art. 8 CEDU).

95. Le richiamate esigenze di tutela appaiono particolarmente pressanti con riferimento a coloro che avevano presentato domanda di protezione internazionale prima dell'entrata in vigore della disciplina impugnata, con la (legittima) aspettativa di vedersi riconosciuta l'abrogata forma di protezione anche (e soprattutto) sulla base di motivi non sussumibili nelle neo-introdotte fattispecie tipiche. Per ragioni di natura procedurale, nonché per lungaggini imputabili all'amministrazione pubblica,⁽¹⁸⁾ tale legittima aspettativa è oggi messa a rischio, e ciò con chiara violazione del principio di ragionevolezza, eguaglianza e di tutela dell'affidamento, i quali individuano negli articoli 3 e 97 Cost. gli agganci costituzionali diretti.

96. Il principio per cui, in materia di immigrazione e asilo, il ritardo dell'amministrazione non può risolversi in un danno per il richiedente è stato, peraltro, affermato chiaramente dalla giurisprudenza europea e, in particolare, dalla Corte di giustizia (C-550/16, 550/16, A and S v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 12 aprile 2018⁽¹⁹⁾). D'altra parte, detto principio è diretta conseguenza del necessario rispetto dell'eguaglianza di tutte le persone davanti alla legge, posto che trattare diversamente casi analoghi, per il solo fatto che l'uno è stato esaminato prima dell'altro, ammonta a una chiara (e quasi scolastica) violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

97. La ristrettezza delle nuove fattispecie di protezione introdotte dal decreto concreta inoltre una diretta violazione delle norme internazionali, di origine sia pattizia sia consuetudinaria, che costituiscono parametri interposti e indiretti nel giudizio di legittimità costituzionale.

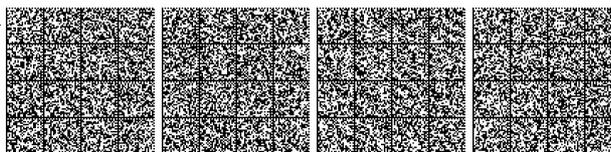
98. Sul punto, si rileva in primo luogo come i presupposti a cui è ancorato il rilascio della c.d. «protezione speciale» siano, nel contesto normativo che scaturisce dal decreto, insufficienti ad assicurare il pieno rispetto del divieto di respingimento (principio di non-*refoulement*), riconosciuto a livello europeo (CEDU) e internazionale (Art. 33 Convenzione di Ginevra) e parte integrante del nostro ordinamento costituzionale. Infatti, limitando la possibilità di concedere tale forma di permesso nei soli casi in cui sussiste il rischio che in caso di espulsione lo straniero sia esposto a «persecuzione» o «tortura», l'attuale disciplina non consente di tenere conto di altre circostanze, quali il rischio di subire «trattamenti inumani e degradanti» (ex art. 3 CEDU) o altre severe violazioni dei diritti umani, che secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sono ugualmente idonee a far sorgere il divieto di respingimento sancito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.⁽²⁰⁾

99. Sotto altro profilo, una violazione dell'obbligo internazionale di non *refoulement* è ravvisabile anche nella nuova causa di inammissibilità della domanda di protezione internazionale introdotta dall'art. 9, comma 1, lettera d), del decreto. Tale disposizione sancisce, infatti, che la domanda reiterata durante la fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento sia dichiarata automaticamente inammissibile, senza alcun esame preliminare, sulla base della presunzione assoluta che tale domanda sia stata presentata «al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento stesso», e sia quindi puramente abusiva e dilatoria. Indipendentemente dalla ragionevolezza di tale presunzione, è evidente che l'automatismo introdotto dal decreto, nella misura in cui impedisce qualsiasi forma

(18) I termini di cui all'art. 27 decreto legislativo n. 25/2008 non vengono, di fatto, rispettati.

(19) Sebbene la questione possa apparire diversa da quella ivi dedotta, il principio di diritto introdotto dalla Corte è indubbiamente valido per il caso che qui ci occupa: infatti, la Corte ha affermato che i rifugiati già minori non accompagnati, i quali siano diventati adulti in costanza di procedura di asilo e facciano domanda di ricongiungimento familiare entro termini ragionevoli dalla sua conclusione, devono continuare a poter essere considerati minorenni ai fini del diritto al ricongiungimento familiare.

(20) «Di fatto, l'obbligo di non respingimento può essere innescato da una violazione o da un rischio di violazione dell'essenza di qualsiasi diritto garantito dalla Convenzione europea, come il diritto alla vita, il diritto all'integrità fisica o al suo corollario, il divieto della tortura e dei maltrattamenti, o dalla flagrante violazione» del diritto ad un processo equo, del diritto alla libertà, del diritto alla vita privata o di qualsiasi altro diritto garantito dalla Convenzione», così Corte europea dei diritti dell'uomo, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, decisione del 23 febbraio 2012, ric. 27765/09, Opinione concordante del Giudice Pinto De Albuquerque —enfasi aggiunta. Si veda anche Corte europea dei diritti dell'uomo, Soering c. Regno Unito, decisione del 7 luglio 1989, ric. 14038/88, par. 88; Corte europea dei diritti dell'uomo, Vilvarajah e altri c. Regno Unito, decisione del 30 ottobre 1991, ric. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, par. 103; Corte europea dei diritti dell'uomo, Einhorn c. Francia, decisione del 16 ottobre 2001, ric. 71555/01, par. 32; Corte europea dei diritti dell'uomo, Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito, decisione del 4 ottobre 2010, ric. 61498/08, par. 149; Corte europea dei diritti dell'uomo, Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito, decisione del 9 maggio 2012, ric. 8139/09, par. 233; Corte europea dei diritti dell'uomo, Bensaid c. Regno Unito, decisione del 6 maggio 2001, ric. 44599/98, par. 46; Corte europea dei diritti dell'uomo, Boulif c. Svizzera, decisione del 2 agosto 2001, ric. 54273/00, par. 39; Corte europea dei diritti dell'uomo, Mawaka c. Paesi Bassi, decisione del 1° giugno 2010, ric. 29031/04, par. 58.



di valutazione, anche solo preliminare, da parte delle autorità competenti, può condurre all'espulsione del richiedente in uno Stato in cui, a seguito del mutamento delle circostanze fattuali, si è concretizzato un rischio di persecuzione, tortura o di qualunque altro abuso idoneo a far sorgere il divieto di *refoulement*, determinando così una violazione del divieto di espulsione a cui l'Italia è sottoposta ai sensi del diritto internazionale ed europeo. Significativamente, anche le fonti comunitarie, e segnatamente la direttiva 2013/32/UE, nel consentire agli Stati membri di regolare le procedure applicabili alle domande reiterate, prescrivono inderogabilmente uno scrutinio preliminare sulla presenza di circostanze nuove, affinché «la decisione di rimpatrio non comporti il “*refoulement*” diretto o indiretto, in violazione degli obblighi incombenti allo Stato membro a livello internazionale e dell'Unione» (ex art. 41, comma 1, direttiva 2013/32/UE).

100. Più in generale, è l'intero impianto della nuova disciplina che, perseguendo un drastico arretramento dei diritti fondamentali degli immigrati e creando un quadro normativo a loro ostile, si pone in contrasto con il principio internazionale di non *refoulement*. È ormai ampiamente riconosciuto, infatti, che secondo il diritto internazionale vivente tale principio non si limita a porre un divieto di espulsioni dirette e formali ma che esso preclude anche l'adozione di provvedimenti che più in generale sono volti a creare le circostanze affinché l'individuo protetto dal principio del non *refoulement* sia di fatto costretto a fare ritorno nel proprio Stato d'origine.⁽²¹⁾ Ebbene, questa fattispecie è integrata proprio dal decreto, il quale, come si vedrà anche in seguito, oltre a eliminare l'istituto della protezione umanitaria, impedisce il pieno accesso, anche per chi beneficia di una delle nuove forme di protezione, a diritti minimi e fondamentali, quali il diritto alla salute.

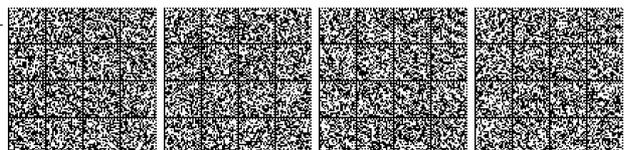
101. Occorre, inoltre, evidenziare come, in pendenza della domanda, i richiedenti protezione internazionale abbiano beneficiato dell'accoglienza (anche finanziata con risorse regionali) e abbiano partecipato ad attività formative (corsi di formazione professionale finanziati dalla Regione) e di accesso al lavoro (tirocini formativi, borse lavoro e scolastiche, corsi di italiano *ecc.*). Tali soggetti sono stati inoltre oggetto di screening medico-sanitario, iscritti al SSN e inseriti in termini di programmazione tra i soggetti beneficiari dei servizi socio-sanitari regionali. La situazione giuridica in cui versano con l'adozione del decreto impugnato comporta, a tacere delle sofferenze individuali e familiari crudelmente inflitte per (riteniamo) pura propaganda politica, una mancanza di ritorno dell'investimento sostenuto dalla collettività, con conseguente violazione dell'art. 117 Cost., causando un danno in cui è possibile ravvisare un lucro cessante in capo all'amministrazione regionale.

102. Ciò appare evidente se si pensa a quanto la nuova disciplina prevede con riferimento a coloro che, già titolari, magari da diversi anni, di protezione umanitaria, ai sensi dell'art. 1.8 del decreto impugnato, non potranno averla rinnovata poiché non rientranti nei più stringenti parametri delle nuove forme di protezione o non riusciranno nella conversione del permesso in motivi di lavoro/familiari.

103. D'altra parte, il decreto *de quo* prevede una disciplina di diritto intertemporale particolarmente lacunosa e confusa.

104. All'art. 1.9 è previsto che «Nei procedimenti in corso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, per i quali la Commissione territoriale non ha accolto la domanda di protezione internazionale e ha ritenuto sussistenti gravi motivi di carattere umanitario allo straniero è rilasciato un permesso di soggiorno recante la dicitura “casi speciali” ai sensi del presente comma, della durata di due anni, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato. Alla scadenza del permesso di soggiorno di cui al presente comma, si applicano le disposizioni di cui al comma 8». La disposizione in analisi, come evidente, non risolve la maggior parte delle questioni di diritto intertemporale conseguenti all'approvazione della nuova disciplina. Le norme suddette, a ben leggerle, riguardano (comma 8) la procedura del rinnovo del permesso umanitario già rilasciato secondo le vecchie norme (ove si tratti di dare corso al procedimento con il rilascio del permesso di soggiorno, apparendo la norma indirizzata ai Questori e volta a precisare talune modalità di tipo attuativo nella peculiare ipotesi delineata) ed i casi (comma 9) nei quali la commissione territoriale si sia già pronunciata e non abbia accolto la domanda di protezione internazionale, riconoscendo invece la sussistenza dei gravi motivi di carattere umanitario.

(21) L'esistenza di questa articolazione della norma di diritto internazionale consuetudinario relativa al divieto di espulsione è stata riconosciuta e codificata nel 2014 dalla Commissione dei diritti internazionali all'art. 10 («Prohibition of disguised expulsion») dei Draft Articles on the Expulsion of Aliens, with Commentaries, UN Doc A/69/10, 2014. Essa trova supporto anche nella giurisprudenza del Tribunale Iran-USA (Iran-USA Claims Tribunal): Short c. Repubblica Islamica dell'Iran, Lodo del 14 luglio 1987, Iran-United States Claims Tribunal Reports, vol. 16 (1987-III), pp. 85-86; International Technical Products Corporation c. Repubblica Islamica dell'Iran, Lodo del 19 agosto 1985, Iran-United States Claims Tribunal Reports, vol. 9 (1985-II), p. 18; e Rankin c. Repubblica Islamica dell'Iran, Lodo del 3 novembre 1987, Iran-United States Claims Tribunal Reports, vol. 17 (1987-IV), pp. 147-148. Nella giurisprudenza internazionale, si veda anche la decisione della Commissione tra Eritrea ed Etiopia (Eritrea-Ethiopia Claims Commission), Partial Award, Civilians Claims, Ethiopia's Claim 5, UN Reports of International Arbitral Awards, vol. XXVI. In dottrina, si veda ad esempio A. Zimmermann, F. Machts, J. Dörschner, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary, Oxford, 2011, p. 1369 e ICRC, Note on migration and the principle of non-refoulement, International Review of the Red Cross (2018) secondo cui «... States may not create circumstances which leave an individual who is protected by the principle of non-refoulement with no real alternative other than returning» (traduzione di cortesia: gli Stati non possono creare le circostanze che lasciano un individuo protetto dal principio di non-refoulement con nessuna reale alternativa se non quella di far ritorno).



105. In questo ultimo caso, la commissione rilascia una sorta di permesso di soggiorno speciale.

106. Per contro, non vi sono disposizioni specifiche per i casi in cui la commissione non si sia ancora pronunciata, o si sia pronunciata negativamente, con la conseguenza che il regime intertemporale non riguarda la fase amministrativa in corso di svolgimento davanti alla commissione. Del pari, il regime transitorio non riguarda nemmeno la successiva fase giurisdizionale (fase nella quale il diritto è ancora nello stadio giuridico dell'accertamento).

107. Le norme transitorie riguardano dunque solo i casi nei quali il diritto sia già stato accertato sin dalla fase amministrativa. Esempi paradigmatici sono dunque il caso in cui l'istruttoria per la domanda di protezione sia da ritenersi pendente poiché il richiedente ha già sostenuto l'audizione innanzi alla Commissione territoriale ovvero quello di coloro che non potrebbero ritenersi tutelati ai sensi della modificata normativa.

108. Ciò appare contrario a quanto più volte espresso dalla Corte di cassazione, la quale ha sostenuto che il principio di irretroattività della legge (art. 11 preleggi) può essere derogato solo qualora ciò sia espressamente previsto da un'apposita disposizione di diritto transitorio (sul punto si può vedere Cassazione, Sez. Lav., 9462/2015).

109. Con riferimento a coloro i quali sono invece già titolari di protezione umanitaria, l'art. 1.8. prevede che «è rilasciato, alla scadenza, un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal presente decreto, previa valutazione della competente Commissione territoriale sulla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286». Come già rilevato, tali presupposti non corrispondono a quelli del primo rilascio e anche qualora la domanda di rinnovo avesse quale esito il riconoscimento della protezione speciale essa non comporta la medesima titolarità di diritti e stabilità.

110. La disciplina intertemporale risulta pertanto parziale e determina una confusione interpretativa che può causare applicazioni irragionevoli, discriminatorie e pregiudizievoli a danno dei richiedenti (in particolare di coloro che hanno fatto domanda della vigenza della precedente disciplina e non hanno ancora ricevuto risposta). Le disposizioni introdotte dal decreto che qui censuriamo necessitano pertanto di approfondito esame da parte di codesta Corte costituzionale essendo del tutto plausibile, soprattutto dal punto di vista dell'impatto (di natura inter-temporale) con le situazioni giuridiche pendenti, nelle quali il diritto può dirsi già entrato a far parte delle situazioni soggettive, che emergano profili sostanziali di rilevanza costituzionale invocabili dallo straniero entrato nel territorio nazionale. Le norme richiamate si pongono, secondo questo ricorrente, in contrasto con l'art. 3 Cost. sia sotto il profilo dell'eguaglianza formale sia sotto quello della ragionevolezza.

111. La lacunosità della disciplina intertemporale approntata dal decreto censurato è stata, peraltro, già posta in luce dalla giurisprudenza di merito, la quale ha affermato come, di fatto, nella disciplina impugnata manchi una vera e propria regolamentazione delle ipotesi di diritto intertemporale, al punto che, in taluni casi, si sono ritenute applicabili le preleggi(22).

112. La disciplina in parola è stata peraltro censurata anche dalla Procura generale presso la Corte di cassazione la quale, nella requisitoria del 15 gennaio 2019, ha posto in luce come il principio di irretroattività assurga a parametro costituzionale attraverso il medio dei canoni della ragionevolezza e dell'eguaglianza sostanziale, entrambi violati nella disciplina impugnata.

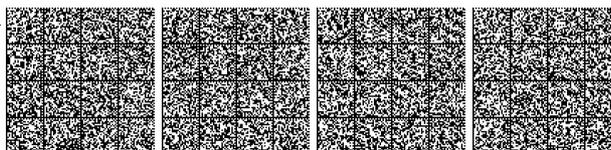
113. Essa risulta così contrastante con i più elementari criteri di ragionevolezza e uguaglianza, così come tradizionalmente interpretati, con specifico riferimento al principio di irretroattività, dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, C. cost., n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010), sovranazionale (pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi contro Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia) e di legittimità (*cf.* Cassazione civ., sez. I, 3 luglio 2013 n. 16620; Sezioni Unite nn. 2926/67, 2433/00 e 14073/02).

114. Venendo, ora, all'ultima categoria di soggetti, appare opportuno rilevare come, anche qualora riconosciute, le nuove forme di protezione (protezione speciale, cure mediche e calamità) determinano una violazione dei diritti fondamentali della persona, in grado di riverberarsi (ridondare) sulle prerogative e sulle competenze regionali. Esse comportano, infatti, permessi di breve periodo, non convertibili in titoli di soggiorno per motivi di lavoro, e, dunque, in titoli più stabili che consentono il radicamento del soggetto sul territorio.

115. In tal modo, lo sforzo, economico e sociale, sostenuto dalla Regione nell'erogazione di servizi a tali soggetti non si trasforma in un risultato collettivo di efficace inclusione nel tessuto sociale ed economico: una inclusione che, stante l'invecchiamento della popolazione piemontese e il conseguente bisogno di inserimento di energie nuove a supporto della intera collettività (per «pagare le pensioni», come talvolta si dice!) costituisce una politica non soltanto ragionevole ma anche necessaria(23). Al contrario, a ciò vengono opposti irragionevoli ostacoli, il cui unico fondamento è riscontrabile nella nazionalità dei soggetti coinvolti, con palese violazione degli articoli 2 e 3 Cost. da parte di questa irragionevole impronta xenofoba del decreto.

(22) Tribunale Firenze, nona sez., RG 866/2016.

(23) Le statistiche mostrano il progressivo ed apparentemente inarrestabile invecchiamento medio della popolazione piemontese. L'età media ha superato oggi i 46.3 anni con oltre 1.106.000 persone di età superiore ai 65 anni (circa un quarto della popolazione) <https://www.tuttitalia.it/piemonte/statistiche/indici-demograficistruttura-popolazione/>



116. A ciò occorre altresì aggiungere che la disciplina censurata ha l'effetto di aumentare la platea dei soggetti irregolari sul territorio regionale. In tal modo, essa impedisce alla Regione di adempiere (e di farlo in modo efficiente) a obblighi che sono costituzionalmente di propria competenza, primi tra tutti quelli relativi alla tutela della salute (pubblica e individuale).

117. Occorre premettere che i diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost., secondo la giurisprudenza di codesta Corte (Corte cost., sentenza n. 249 del 2010), spettano ai singoli «non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani»; pertanto, «la condizione giuridica dello straniero non deve essere... considerata — per quanto riguarda la tutela di tali diritti — come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi». A tal riguardo, è sufficiente richiamare, *ex multis*, Corte costituzionale n. 172/2012; n. 329/2011; n. 249/2010; n. 306/2008; n. 287/2010; e, con specifico riferimento all'applicabilità del principio universale di uguaglianza, Corte costituzionale n. 432/2005. Infine, si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 299/2010, secondo cui: «la disciplina relativa alla condizione giuridica degli stranieri — pur se connotata da una discrezionalità più ampia rispetto a quella che riguarda i cittadini, ancorata a parametri costituzionali di regola più stringenti e puntuali — “non può limitarsi al (doveroso) controllo dell'ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, che coinvolgono — oltretutto — molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato altre alle regioni”».

118. Tra questi diritti rientra senz'altro la tutela di quello, inviolabile, alla salute (Corte cost. sentenza n. 148 del 2008). Tuttavia il godimento di tale diritto, richiamato con la generale previsione di cui all'art. 2, comma 1 decreto legislativo n. 286/98 per quanto attiene la tutela delle esigenze essenziali della condizione umana, è modulato, come chiarito dal comma 2 del citato articolo(24), dal soggiorno legale sul territorio dello stato. Ne consegue che se da un lato si garantisce in ogni caso allo straniero l'accesso alle cure salvavita, dall'altro la caduta nella irregolarità di persone che avevano diritto al riconoscimento a una protezione umanitaria o, ancor peggio, titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari non rinnovato, determina una significativa modifica dei loro diritti di accesso alle prestazioni socio-sanitarie di carattere preventivo. Tale assetto genererà, in altre parole, un abuso dell'accesso a misure emergenziali. Ciò è qui di indubbio interesse per la Regione: tanto in via generale, in quanto l'attuazione della normativa in esame aumenterebbe l'impatto quantitativo sui servizi d'emergenza e tanto, nello specifico, dal momento che, stanti le presenze ormai stabili da diversi anni, l'amministrazione ha incluso nella sua attività di programmazione dei servizi socio-sanitari i quasi 20.000 titolari di protezione umanitaria abitanti nel proprio territorio(25). Improvvisamente si troverebbe, invece, a gestire un numero più alto di persone che pesano sui servizi emergenziali, rendendo vani gli investimenti fatti sui «servizi ordinari» e frustrando anche gli obiettivi di prevenzione della salute che la Regione ha fatto propri da tempo, con conseguente violazione articoli 32, 97 e 117 primo comma Costituzione. Infatti, vale la pena di ricordare a codesta illustre Corte che la ricorrente ha istituito, già a partire dagli anni '90, in occasione dei primi flussi migratori, i Centri informazione salute immigrati presso le Aziende sanitarie locali individuate (D.G.R. n. 56.10571 del 15 luglio 1996; legge regionale 12 dicembre 1997, n. 61). Il progetto oggi rappresenta un servizio capillare che copre l'intero territorio regionale, dal momento che a partire dal 2004 (con la delibera n. 43-14393 del 20 dicembre 2004) esso è stato esteso a tutte le Aziende sanitarie locali: i Centri non soltanto coordinano l'erogazione delle prestazioni sanitarie in attuazione di quanto disposto a livello nazionale, ma si occupano altresì degli interventi di medicina preventiva, anche nella forma di educazione sanitaria e formazione permanente. Ogni Centro, inoltre, si occupa di prestare cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, seguendo donne in gravidanza, assistendo i minori anche attraverso un servizio di vaccinazione ed eseguendo interventi di profilassi internazionali.

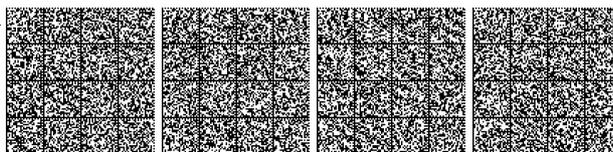
119. Il decreto impugnato è idoneo a compromettere le attività di questi Centri, dal momento che, occupandosi di interventi di urgenza o comunque di prestazioni sanitarie che richiedono un processo di cura e attenzione del migrante, garantite anche attraverso l'istituzione di servizi di mediazione culturale, si troverebbero a ricevere un numero più alto di richieste di assistenza di carattere emergenziale, compromettendo la qualità del servizio erogato e, con essa, l'investimento della Regione nella costruzione di un programma che ha sempre puntato all'efficienza dell'organizzazione e, quindi, della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

(B) *Sugli interventi in materia di accoglienza.*

120. Con argomenti simili a quelli in ultimo esposti, la ricorrente Regione Piemonte intende altresì lamentare l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 del decreto ivi impugnato, su presupposto della sua irragionevolezza e portata discriminatoria che, ancora una volta, obbliga all'irregolarità tanti stranieri, condannandoli alla «cifra oscura dell'immigrazione» e costringe la Regione, in pregiudizio alle sue competenze e in danno alla sua economia, a interrompere

(24) Il testo unico immigrazione precisa infatti che «Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano».

(25) Si vedano i dati dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione e sul diritto d'asilo <http://www.piemonteimmigrazione.it/temi/rifugiati>.



programmi consolidati che prevedevano la partecipazione di queste persone, con conseguente spreco di risorse cospicue investite negli anni in istruzione e formazione. Tutto ciò a detrimento dell'autonomia della Regione nel tracciare le linee dei propri investimenti e in danno all'economia regionale.

121. La disposizione impugnata è l'art. 12 del decreto che ridisegna l'intero sistema di accoglienza dei rifugiati, titolari di protezione internazionale e umanitaria, nonché richiedenti asilo, intervenendo sulla platea dei beneficiari del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Lo SPRAR, avviato nel 1989 (art. 1-sexies del decreto-legge n. 416/1989 convertito nella legge n. 39/1989) è il sistema di accoglienza territoriale, pubblico e diffuso su tutto il territorio nazionale, che vede il coinvolgimento tanto delle istituzioni centrali che di quelle locali secondo una logica di cooperazione e di condivisione di responsabilità. La recente riforma del sistema di accoglienza (d.lgs. n. 142/2015) di derivazione sovranazionale ha confermato la configurazione dello SPRAR come sistema di seconda accoglienza volto a superare ogni logica emergenziale. Proprio il «Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari»,⁽²⁶⁾ risultato della Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014 tra Stato, regioni ed enti locali ha sancito l'ordinarietà e la strutturalità della presenza di richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale e umanitaria sul territorio della Repubblica.

122. I profili specifici qui di interesse attengono alle disposizioni transitorie contenute nei commi 5 e 6 dell'art. 12 del decreto censurato. Tali disposizioni prevedono che i richiedenti asilo e i titolari di protezione umanitaria presenti nei centri SPRAR potranno rimanere all'interno del sistema di accoglienza fino alla scadenza del progetto in corso già finanziato. Scaduto il progetto, i richiedenti asilo dovranno essere collocati in un Centro di accoglienza straordinaria. I titolari di protezione umanitaria saranno, invece, espulsi dal sistema dall'accoglienza, pur trattandosi di persone regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato.

123. Giova qui ricordare che a gennaio 2018 la Regione Piemonte ospitava all'interno dei centri CAS e SPRAR 13.523 persone⁽²⁷⁾. Sono 348⁽²⁸⁾ i comuni del Piemonte che ospitano centri di accoglienza. Un dato che rappresenta ben il 10% dei comuni che a livello nazionale ospitano richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale e umanitaria. Il modello piemontese, in ossequio alle migliori pratiche in materia, si basa soprattutto sul principio dell'accoglienza diffusa, il quale trova applicazione non solo negli SPRAR ma anche nei centri di accoglienza speciali (CAS). Ciò è confermato dai dati: il numero medio degli ospiti dei CAS piemontesi è pari a 12,7 unità per centro⁽²⁹⁾; ciascuna provincia, in Piemonte, consta di una presenza uniforme di stranieri, con una presenza piuttosto uniforme e pari a circa lo 0.34% della popolazione in età lavorativa.

124. Si tratta di un'accoglienza diffusa, non emergenziale e che ha fatto dell'integrazione il suo carattere distintivo. Ai finanziamenti nazionali previsti per l'accoglienza, gestiti dalla Prefettura, la Regione ha affiancato, nel rispetto delle sue precipe competenze, risorse ingenti per favorire l'integrazione dei richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale e umanitaria presenti sul suo territorio. Gli interventi regionali per favorire l'integrazione delle persone di origine straniera sono numerosi e riguardano, per quanto qui di maggiore interesse, la formazione civico-linguistica dei soggetti ospiti nelle strutture, l'inclusione lavorativa e il rafforzamento della capacità dei servizi di rispondere in maniera adeguata ai bisogni dei nuovi soggetti presenti sul suo territorio. Lo sforzo di programmazione e progettazione compiuto anche con gli enti locali ha portato la Regione a destinare fondi di sviluppo regionale, oltre ad altre risorse regionali, per interventi di inclusione e di informazione pubblica. Inoltre, nel biennio 2016-2018, la Regione ha investito circa 7 milioni di euro, ottenuti mediante la partecipazione a bandi competitivi di finanziamenti europei (fondi FAMI).

125. Per chiarire la portata non solo finanziaria ma organizzativa degli sforzi realizzati basti rilevare che tra il 2016-2018 sono stati realizzati 384 corsi di formazione linguistica e sono stati formati oltre 1500 operatori. Al 15 gennaio 2019 risultano iscritti al centro per l'impiego 6.803 persone (richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale e umanitaria) e 6.955 risultano occupati o in tirocinio formativo.

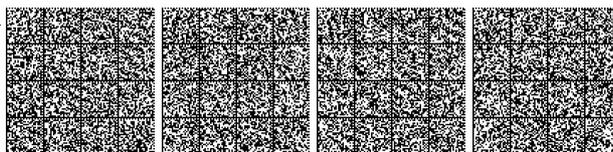
126. Gli ingenti investimenti rischiano oggi di venire vanificati causando un danno economico e sociale alla Regione. I titolari di protezione umanitaria espulsi dall'accoglienza rischiano di ritrovarsi in una situazione di completa marginalità sociale qualora non siano in grado di accedere a una diversa soluzione abitativa, in proprio o in forza di altre risorse offerte dal territorio, con un aggravio dell'impegno economico della Regione, costretta a intervenire con nuove risorse. Allo stesso modo, gli investimenti sostenuti per la formazione e l'inclusione lavorativa di queste persone rischiano di essere vanificati dalla improvvisa precarietà in cui esse sprofonderanno. L'ottenimento di nuovi finanziamenti europei per programmi di inclusione sociale diviene assai più difficile.

(26) Si veda: http://www.interno.gov.it/sites/default/files/sub-allegato_n_25_-_intesa_conferenza_stato_regioni_del_10_luglio_2014.pdf.

(27) Regione Piemonte, «Governare l'immigrazione. Le politiche e gli interventi regionali in materia di immigrazione e accoglienza», Dicembre 2018.

(28) Rapporto sulla protezione internazionale 2017, p. 124.

(29) V. i dati elaborati dalla Fondazione Rodolfo Benedetti «Richiedenti asilo e rifugiati nei CAS del Piemonte», 18 gennaio 2019.



127. A tale profilo vanno aggiunte le ricadute in termini occupazionali sul territorio, non soltanto per i migranti ma anche per i cittadini italiani addetti a tali programmi. Parallelamente alle modifiche del decreto impugnato, il Ministero dell'interno ha approvato il nuovo capitolato di appalto per la gestione dei Centri di accoglienza che le Prefetture dovranno utilizzare nelle nuove procedure di evidenza pubblica. Il nuovo capitolato opera un significativo taglio dei finanziamenti, riducendo il cd. *pro capite pro die* da 35 euro a una forbice compresa tra 19 e 26 euro. Questi tagli, come individuato dai primi studi economici realizzati, tenderanno a favorire strutture di grandi dimensioni in grado di fare economie di scala a detrimento dell'accoglienza diffusa, individuata come best practice dalla Intesa Stato-regioni e da questa Regione attuata. Le stime realizzate a livello nazionale individuano i tagli occupazionali per i territori che non si riconvertono ai grandi centri di accoglienza pari al 50% degli attuali occupati. Inoltre, i tagli dei servizi investono in particolare i servizi sanitari e la tutela dei soggetti vulnerabili che così ricadranno pesantemente e senza nessuna programmazione sul bilancio regionale.

128. In altre parole, l'art. 12 (commi 5 e 6) del decreto impugnato, nel porre fine ai progetti di accoglienza di cui all'art. 1-sexies del decreto-legge n. 416/1989 convertito nella legge n. 39/1989, di fatto costringe le regioni a sprecare ingenti risorse (stranded costs) spese negli anni per l'integrazione, la formazione e l'accoglienza, materie di sua indiscussa competenza. Oltre alle risorse spese negli anni per la formazione di persone che mai potranno restituire all'economia formale ma che rischiano di andare ad arricchire il settore del mercato nero e della criminalità, (in violazione dell'autonomia economica e del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.), l'interruzione di programmi di integrazione virtuosa delle popolazioni migranti producono un evidente fenomeno di lucro cessante, sotto forma dei programmi europei ed internazionali i cui flussi economici cesseranno di irrogare il tessuto economico della Regione.

(C) *Sul divieto di iscrizione all'anagrafe.*

129. Sono molti i sindaci che, nella propria qualità di ufficiali dell'anagrafe, hanno dichiarato di voler disapplicare l'art. 13 del decreto impugnato, nella parte in cui prevede che i richiedenti asilo, in attesa di una decisione da parte della Commissione territoriale, non possano iscriversi ai registri anagrafici. La disposizione è dettata da un palese intento discriminatorio nei confronti dei richiedenti protezione internazionale, i quali (lunghi dall'essere considerati esseri umani dotati di diritti fondamentali protetti dall'ordinamento interno e internazionale) vengono di fatto presentati all'opinione pubblica come una crescente e incontenibile ondata di potenziali criminali pronti a ogni tipo di raggirio pur di entrare abusivamente a far parte della comunità nazionale italiana. Come acutamente osservato da recente dottrina costituzionalistica⁽³⁰⁾, lo stereotipo dello straniero criminogeno costituisce uno dei capisaldi della parte politica che si è intestata il «merito» del decreto c.d. Sicurezza e innerva pure l'abominio giuridico di una cittadinanza precaria che mai consentirà agli stranieri di essere effettivamente equiparata agli italiani.

130. Nello specifico, l'art. 13 del decreto, così come modificato in sede di conversione, prevede che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» (nuovo art. 4, comma 1-bis, decreto legislativo n. 142/2015).

131. Sebbene la disciplina in esame preveda che l'accesso ai servizi erogati sul territorio venga comunque assicurata nel luogo di domicilio indicato al momento della presentazione della domanda o comunque nel luogo dove è ubicato il centro, ex articoli 6, 9 e 11, in cui il richiedente è accolto o trattenuto, il mutato quadro normativo pone ostacoli a un effettivo accesso non solo ai servizi, ma al godimento dei diritti che ne conseguono. Sono, questi, ostacoli destinati a protrarsi anche per lungo tempo, posto che l'esame della domanda, nella sua fase amministrativa e giudiziale, può durare anche diversi anni.

132. Sotto questo profilo occorre anzitutto porre in luce come la residenza anagrafica costituisca presupposto necessario ai fini dell'iscrizione presso il servizio sanitario nazionale e, dunque, per poter beneficiare dei suoi meccanismi ordinari di funzionamento, primo tra tutti l'assegnazione del medico di base. L'attribuzione del medico di base, come noto, viene effettuata sulla base della residenza del soggetto sul territorio nazionale.

133. Il decreto impugnato impedisce, così, al richiedente asilo di poter essere inserito all'interno degli ordinari meccanismi del servizio sanitario, imperniati sul principio della prevenzione e della sussidiarietà. In forza della norma censurata, il richiedente viene così escluso dall'accesso alle cure, salvo che da quelle emergenziali offerte, prevalentemente, dalle strutture di pronto soccorso. In altre parole, il decreto in parola estromette un numero significativo di componenti della popolazione regionale dalla possibilità di accedere ai meccanismi di cura che, sotto il profilo dei principi di politica pubblica, risultano più coerenti non soltanto con la tutela del paziente ma pure con la protezione dell'interesse generale e della salute pubblica.

(30) Si v. A. Algostino, Il decreto «sicurezza e immigrazione» (decreto-legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza, in *Costituzionalismo.it*, 30 novembre 2018 dove si articolano diversi condivisibili profili di incostituzionalità.



134. Come noto, le migliori pratiche di organizzazione del servizio sanitario impongono di fondare sulla prevenzione — e dunque su una figura filtro quale quella del medico di base — e non sull'emergenza, l'intero impianto del servizio sanitario. In primo luogo, i costi connessi alla prevenzione sono di gran lunga inferiori a quelli richiesti per curare patologie che, se prevenute, potrebbero essere immediatamente guarite. In secondo luogo, estromettere dalle cure e dal monitoraggio del medico di base larghe porzioni della popolazione pone in serio pericolo la tutela della salute pubblica posto che espone la popolazione generale a rischi di contagio e di epidemie, che potrebbero essere invece evitati e prevenuti.

135. L'impossibilità di effettuare l'iscrizione anagrafica impedisce, inoltre, al richiedente di poter fare ingresso nel mercato del lavoro e, dunque, di integrarsi e contribuire, con la propria opera, al progresso economico e sociale della Regione con pregiudizi collettivi analoghi a quelli discussi nelle sezioni che precedono.

136. Invero, la residenza costituisce requisito necessario ai fini dell'iscrizione presso i centri per l'impiego. Tale iscrizione, a mente del decreto legislativo n. 150/2015, è presupposto indefettibile per l'ottenimento dello stato di disoccupazione il quale, a sua volta, si pone quale condizione per poter accedere a corsi di formazione professionale. In tal modo si estromette la Regione dalla possibilità di ricorrere, secondo le migliori prassi internazionali, allo strumento tipico per integrare i richiedenti asilo nel mercato del lavoro: tirocini e corsi di formazione, vanificando, peraltro, lo sforzo economico che la Regione ha a tal fine già profuso. (v. Allegato 2). Il tutto costituisce di fatto una misura indiretta di refolement vietata dal diritto internazionale (e dunque dalla Costituzione).

137. Va, infine, rilevata l'irragionevolezza e la portata discriminatoria della norma in esame, quando considerata alla luce della disciplina in materia di conferimento della cittadinanza.

138. La legge n. 91/1992, come noto, ai fini del conferimento della cittadinanza per naturalizzazione prevede che lo straniero possa dimostrare la residenza sul territorio dello Stato per un termine ininterrotto, previsto, a seconda dei differenti casi, dalla medesima disciplina. Poiché la condizione di richiedente asilo non consente l'iscrizione anagrafica, colui il quale si veda alla fine accordato lo status di rifugiato o altre forme di protezione non potrà computare il periodo legittimamente trascorso sul territorio dello stato nell'attesa dell'esame della propria domanda ai fini del computo dei termini per ottenere la cittadinanza per naturalizzazione. È, questa, una disciplina estremamente discriminatoria e che irragionevolmente fa gravare sulla persona eventuali inefficienze e lungaggini della procedura (due soggetti che hanno trascorso, legittimamente, lo stesso periodo di tempo sul territorio dello Stato possono essere trattati diversamente ai fini della cittadinanza, per il solo fatto che la richiesta di protezione del primo è stata vagliata più rapidamente di quella del secondo). Essa, inoltre, risulta del tutto incoerente con la natura della pronuncia che riconosce il titolo di protezione, la quale ha sempre efficacia dichiarativa. (Cass SU 19393/2009; Cass 4455/2018)(31).

139. Dal punto di vista di questa Regione ricorrente, questo intento discriminatorio (neppure troppo convintamente celato sotto la retorica della sicurezza pubblica) irragionevolmente trascura il fatto che il richiedente asilo è una persona dotata di legittime aspettative internazionalmente (e dunque costituzionalmente) protette, destinata a trascorrere in ogni caso un periodo di tempo significativo in Regione. Tra tali legittime aspettative rientra anche quella dell'iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo (in tal senso: Corte di cassazione 14 marzo 1986 n. 1738). Ciò fa sì che l'irragionevole complessità imposta dal legislatore statale viola tanto la legittima aspettativa dello straniero rispetto alla sua piena partecipazione alla comunità regionale, in particolare ma non solo con riferimento all'accesso ai servizi sociosanitari, quanto la competenza regionale (e a fortiori degli enti locali) nell'erogare razionalmente detti servizi. La parità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti (quali sono i richiedenti asilo) e cittadini è ritenuta fondamentale da codesta Corte, la quale ha affermato (sent. n. 306/2008) che «una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

140. La norma impugnata si pone dunque in contrasto con l'art. 3 Cost. perché discrimina in modo irragionevole i richiedenti asilo sia rispetto ai cittadini, sia rispetto alle altre categorie di stranieri regolarmente presenti sul territorio, cui l'iscrizione anagrafica non è preclusa (violando il principio di parità di trattamento coi cittadini italiani prevista dall'art. 6 decreto legislativo n. 286/1998 per gli altri stranieri regolarmente soggiornanti) nonché con l'art. 97 Cost., poiché impedisce alla Regione di organizzare i propri servizi secondo criteri di efficienza, efficacia e imparzialità.

141. Come nell'ipotesi di cui all'art. 1, la Regione Piemonte non solo subisce un vulnus nelle sue competenze ma anche un pregiudizio materiale concreto nel non poter pienamente integrare nel proprio tessuto economico e sociale soggetti per lo più giovani e in età lavorativa. Il parametro costituzionale è da rinvenirsi negli articoli 2, 3 e 117 (com-

(31) La direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante «norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta» al considerando 21 evidenzia che «Il riconoscimento dello status di rifugiato è un atto ricognitivo».



petenza concorrente in materia di salute) poiché esclude dal diritto fondamentale alla residenza anagrafica una specifica categoria di persone, in difetto di ragionevole motivazione che giustifichi il differente trattamento, con violazione dell'art. 3 Cost. Tale discriminazione non solo nega ad essi il diritto di essere parte a pieno titolo di una comunità locale, ma anche rende per loro estremamente difficile l'accesso a quei rapporti privati (si pensi alla assunzione presso un datore di lavoro in assenza del tradizionale documento di riconoscimento sul quale normalmente un datore di lavoro fa affidamento, cioè la carta di identità, o di conto corrente bancario) e a quei servizi pubblici che sino ad oggi sono stati erogati sulla base della residenza come accertata dalla iscrizione anagrafica.

142. Chiarita la prospettiva di violazione di natura costituzionale appare opportuno sottolineare l'evidente contrasto della disciplina in esame con le fonti sovraordinate. Così ad esempio, e senza pretesa di esaustività, la previsione in esame contrasta con l'art. 2 del Protocollo n. 4 allegato alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificato e reso esecutivo in Italia con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1982, n. 217 sulla Libertà di circolazione, che sancisce: «Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza», e con l'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici: «Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio», adottato dall'Assemblea generale il 16 dicembre 1966, e reso esecutivo in Italia con legge n. 881 del 25 ottobre 1977.

(D) *Sull'ottenimento e la revoca della cittadinanza italiana.*

143. La Regione intende altresì lamentare l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 del decreto ivi impugnato, che irragionevolmente e in maniera discriminatoria interviene, in senso peggiorativo, sull'*iter* per il conseguimento della cittadinanza italiana, allungandolo e, di fatto, introducendo nel nostro ordinamento due differenti modelli di cittadinanza di cui una precaria. Anche questo intervento, dettato da sentimenti persecutori nei confronti degli stranieri, colpisce in modo pregiudizievole le competenze regionali e danneggia il tessuto economico della Regione.

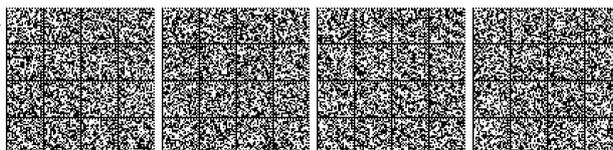
144. A ben vedere, infatti, l'art. 14 del decreto interviene sull'*iter* di acquisto della cittadinanza con modifiche che, in maniera esplicita, discriminano le persone in virtù della loro provenienza nazionale e dunque di razza, lingua e religione, con una palese violazione dell'art. 3 Costituzione.

145. Venendo alle competenze regionali intaccate dalla norma di cui si discute e, più in generale, ai pregiudizi che tali lesioni arrecano alla comunità tutta, occorre preliminarmente precisare che, sul piano delle competenze, la lesione di legittime aspettative al completamento di un *iter* di acquisto della cittadinanza determinato da ragioni di discriminazione per razza, lingua e religione, costituisce una violazione profonda dell'art. 117, comma 1, Costituzione tanto alla luce di norme interposte Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali quanto degli stessi principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. In particolare, l'art. 14 del decreto-legge censurato, come integrato in sede di conversione, introduce modifiche alla normativa in materia di cittadinanza (legge n. 91 del 1992) che, da un lato, rendono l'acquisto della cittadinanza più incerto e, dall'altro, prevedono per la prima volta delle ipotesi di revoca non assolutamente eccezionali della cittadinanza.

146. Già la coeva esistenza di queste due linee di politica del diritto solleva dubbi di legittimità costituzionale dal momento che «nell'attuale quadro normativa il decreto di concessione della cittadinanza — in quanto attributivo di uno status — risulta irrevocabile» (Cons. Stato, sez. VI, n. 5103/2007) e la discrezionalità molto ampia di cui gode l'amministrazione nella concessione della cittadinanza appariva, nel sistema normativo antecedente alle modifiche di cui all'art. 14 del decreto oggetto della presente censura, ragionevole in quanto «il relativo provvedimento, una volta emesso, non sia suscettibile di revoca per effetto di una rinnovata valutazione discrezionale (cfr. anche l'art. 22 della Costituzione, per il quale nessuno può essere privato, per motivi politici, della cittadinanza)» (Cons. Stato, sez. III n. 1084/2015).

147. Nello specifico, con il comma 1 dell'art. 14 alla lettera *a*) si abroga il comma 2 dell'art. 8 della legge n. 91 del 1992, che, in relazione alla istanza di acquisizione della cittadinanza per matrimonio, precludeva il rigetto dell'istanza ove fossero decorsi due anni dalla data di presentazione dell'istanza medesima, corredata dalla documentazione prevista dalla legge. Ciò significa che l'inerzia della pubblica amministrazione viene ad avere effetti negativi sullo straniero che non può più fare affidamento sulla previsione che decorsi i due anni dalla domanda non fosse più passibile per l'amministrazione rigettare la domanda di riconoscimento della cittadinanza *iure matrimonii*.

148. A ciò va aggiunto che l'art. 14 al comma 1 lettera *o*) estende da ventiquattro a quarantotto mesi il termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio (art. 5) e di concessione per c.d. naturalizzazione (art. 9), ampliando quindi il tempo a disposizione della pubblicazione amministrativa, in un quadro in cui il termine per completare il percorso istruttorio della domanda *iure matrimonii* era per costante e consolidata giurisprudenza ritenuto perentorio, mentre il termine per le ipotesi di concessione era considerato ordinario. Si prefigura quindi una procedura di concessione della cittadinanza potenzialmente *sine die*, in attesa di chiarimenti



da parte della giurisprudenza di merito e di legittimità. Si devono inoltre riprodurre qui le censure alla violazione di aspettative legittime già discusse *supra* a proposito dei problemi di diritto transitorio generati dall'abrogazione dei permessi umanitari. Intere persone e nuclei familiari che stavano per raggiungere l'agognato traguardo del conseguimento della cittadinanza italiana, si vedono beffate dal suo allontanamento che non è giustificato da alcuna regione, se non un atteggiamento politico emulativo (se non autolesionista) nei confronti di nazionalità, razze, etnie o religioni umane diverse da quella dominante in Italia.

149. Il protrarsi di prolungati periodi di incertezza circa lo status di cittadinanza di immigrati di lungo corso, rende particolarmente complesso il loro ingresso stabile nel mondo del lavoro, ne accentua la precarietà e la vulnerabilità economica e sociale e vanifica gli investimenti regionali in istruzione e formazione al lavoro. Inoltre, prendendo in esame l'accesso alle posizioni lavorative all'interno della pubblica amministrazione, tali individui, pur se dotati di alti livelli di scolarizzazione, per effetto del decreto non possono partecipare ad alcun concorso pubblico e, in particolare, a quelli che dovrebbero essere banditi da questa amministrazione regionale, riducendo, dunque, la platea dei candidati e di quanti possono essere adatti a svolgere i pubblici uffici. È dunque palese il contrasto con il principio della tutela dell'affidamento, ex art. 97 Cost.

150. Come anticipato, il decreto-legge n. 113/2018 come modificato in sede di conversione, introduce per la prima volta ipotesi di revoca della cittadinanza che valgono solo per i cittadini italiani di origine straniera, ben diverse dalle ipotesi previgenti tutte riconducibili a situazioni eccezionali di «intelligenza con il nemico in tempo di guerra».

151. Infatti, la revoca della cittadinanza avviene a seguito della condanna definitiva per reati di: terrorismo o eversione dell'ordine costituzionale, ricostituzione di associazioni sovversive di cui era stato ordinato lo scioglimento, partecipazione a banda armata, assistenza agli appartenenti ad associazioni sovversive o associazioni con finalità di terrorismo, anche internazionale, sottrazione di beni o denaro sottoposto a sequestro per prevenire il finanziamento del terrorismo (nuovo art. 10-*bis*, legge n. 91/1992).

152. La norma, risulta in evidente contrasto con l'art. 3 ed è irragionevole almeno sotto due profili:

le previsioni in essa contenute si applicano all'acquisto della cittadinanza per matrimonio, per naturalizzazione e all'ipotesi di acquisto da parte dello straniero nato in Italia che abbia risieduto in Italia fino alla maggiore età: tutti casi che riguardano esclusivamente le persone di origine straniera;

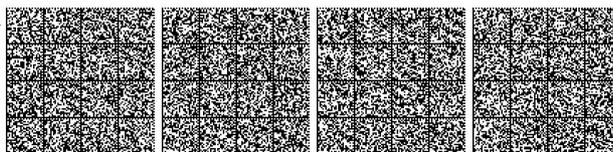
i reati previsti possono essere compiuti sia da cittadini italiani *iure sanguinis* che da cittadini stranieri che abbiano acquistato la cittadinanza italiana eppure soltanto i secondi possono essere destinatari della revoca. Tale scelta del legislatore introduce, di fatto una sorta di cittadinanza precaria, capace non soltanto di generare discriminazioni ma anche di produrre dei veri e propri cortocircuiti. Infatti, sul piano degli obblighi internazionali (in primis, nello specifico quelli derivanti dalla sottoscrizione della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia) tale scelta del legislatore statale risulta censurabile anche perché qualora la persona intenzionata ad acquisire la cittadinanza italiana abbia dovuto rinunciare alla propria, essa si troverebbe, in caso di condanna in via definitiva per uno dei reati indicati dalla norma, in una situazione di apolidia. La condotta irresponsabile dello Stato, insomma, travolgerebbe anche la Regione, rendendola corresponsabile nei confronti della comunità internazionale delle violazioni compiute dallo Stato.

153. Più in generale, il solo elenco di questi gravissimi crimini, accostato alla condizione di straniero, ha un impatto performativo molto evidente nella costruzione dello stereotipo dello straniero pericoloso criminale: sono gli stranieri, bisbiglia insinuante il legislatore (*rectius* il Governo *pro tempore* abusando dei poteri di decretazione, vedi *supra*) all'orecchio spaventato dei suoi potenziali elettori, a porre normalmente in essere tali efferati comportamenti! Egli tuttavia li rassicura: «Noi tratteremo diversamente i cittadini stranieri da quelli italiani, perché i primi non smettono di essere pericolosi neppure quando, dopo le infinite peripezie cui li costringiamo, sono riusciti a raggiungere il traguardo della cittadinanza!»

154. Non ci può essere miglior prova di questa offerta dall'art. 14, del conflitto irrisolvibile fra un atteggiamento politico xenofobo e persecutorio da parte di una maggioranza di governo nei confronti di un segmento della cittadinanza, e i più profondi valori e principi del nostro ordine costituzionale, riassunti nel principio di uguaglianza fra i cittadini: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» (art. 3, comma 1, Costituzione). Con il pensiero al recente ottantenario delle leggi razziali, la Regione Piemonte, che tanto sangue ha versato nella Liberazione, chiede a codesta Corte costituzionale di porre rimedio a questo conflitto prima che sia troppo tardi.

155. Sulle singole disposizioni del decreto che violano le competenze regionali e che introducono un trattamento discriminatorio delle persone in situazione di povertà e di marginalità sociale.

156. Non sono soltanto gli stranieri, il bersaglio del decreto che qui Regione Piemonte impugna. Come precisato in apertura, esso introduce una riforma organica della disciplina che riguarda l'immigrazione ma anche di quella prevista in materia di sicurezza pubblica. In entrambi i casi, il disegno di politica del diritto che ha ispirato il legislatore appare orientato alla limitazione dei diritti e alla marginalizzazione di persone che vivono in situazione di povertà e marginalità



sociale. Tale scelta non riguarda soltanto gli «stranieri» che si trovino nelle condizioni descritte nei precedenti paragrafi, ma anche tutti quei nativi italiani, purtroppo sempre più numerosi, che debbano ricorrere a espedienti o a soluzioni di piccola e indecorosa illegalità per tutelare il proprio diritto alla vita. Le disposizioni da censurare sarebbero numerose, ma questa ricorrente deve limitarsi a quelle che tocchino le sue competenze.

(A) *Sull'estensione del DASPO urbano ai presidi sanitari.*

157. L'art. 21, primo comma, lettera a) del decreto impugnato estende la possibilità, per i regolamenti di polizia urbana, di introdurre il c.d. DASPO urbano anche per aree in cui insistono presidi sanitari nonché aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico. Come noto, il divieto di accedere alle manifestazioni sportive fu introdotto nel nostro ordinamento con la legge 13 dicembre 1989, n. 401 allo scopo di garantire la sicurezza degli spettatori alle manifestazioni sportive dando al Questore un ampio potere di impedire ai tifosi più pericolosi e facinorosi di parteciparvi. Successivi allargamenti della fattispecie furono previsti per allontanare tanto potenziali manifestanti politici quanto persone senza tetto da alcuni luoghi, come ad esempio le stazioni ferroviarie, al fine di garantirne la piena agibilità pubblica ed il c.d. decoro urbano. Il modello del DASPO, si è dunque progressivamente trasformato in una misura di prevenzione non solo di comportamenti pericolosi in determinati luoghi ma anche di repressione di stili di vita, non necessariamente violenti, ritenuti devianti o indecorosi.

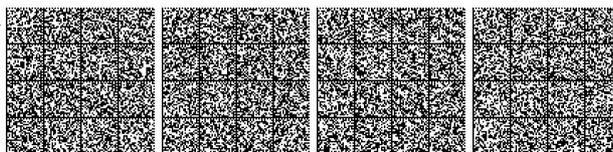
158. La disciplina successiva all'introduzione dell'art. 21 decreto n. 113/2018 prevede, che a fronte di una delle condotte presupposto della misura (stato di ubriachezza, compimento di atti contrari alla pubblica decenza, esercizio di commercio abusivo di spazi pubblici e attività di parcheggio abusivo), il soggetto possa essere colpito dal provvedimento di allontanamento anche da aree urbane in cui insistono presidi sanitari. Chi è senza fissa dimora, costretto al freddo e alle intemperie, sovente abusa di sostanze alcoliche anche al fine di riscaldarsi. Molto spesso egli non ha accesso a servizi igienici né a luoghi di privacy sicché i suoi comportamenti sono necessariamente indecorosi. Egli di conseguenza non solo è ma appare povero, proprio come lo straniero oggetto della discriminazione per motivi di razza, appare tale (sulla rilevanza di tale apparire vedi *infra*). È noto che i dati numerici attendibili sulla condizione di povertà estrema (homelessness) siano scarsi e proverbialmente difficili da raccogliere. Fra i più di 2000 senza casa piemontesi, un pò meno della metà sono gli italiani, e sebbene i maschi adulti siano maggioranza, non sono per nulla assenti donne, bambini e perfino nuclei famigliari(32). Le persone homeless sono del tutto consce della propria vulnerabilità tanto rispetto alla violenza criminale (di quando in quando la cronaca riporta di persone senza casa pestate o perfino arse vive) quanto rispetto a malattie spesso croniche a rischio di acutizzazione. Essi perciò spesso scelgono di stare in gruppo e provano a riposare in luoghi di passaggio (come le stazioni) o, specie qualora infermi cronici, presso gli ospedali. Questo esercizio del tutto ragionevole del proprio diritto costituzionalmente garantito alla mobilità (art. 16 Cost.) al fine di reperire un domicilio (art. 14 Cost.; art. 8 CEDU) sicuro ancorché precario, prossimo a luoghi in cui possa essere esercitato il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.) proprio e della propria famiglia, è il comportamento tipico dei cittadini più socialmente e vulnerabili che l'estensione del DASPO urbano ai presidi sanitari viene a colpire.

159. Ciò determina una grave e irragionevole compressione del diritto alla salute, idoneo a impattare negativamente su precise competenze regionali. Qualsiasi persona homeless non potrà più cercare ricovero in zone ospedaliere, se non correndo il rischio per questo sol fatto di esser colpito dal DASPO. Alla persona sottoposta a DASPO sarà poi preclusa, magari fisicamente in una fase di crisi non esternamente manifesta, la possibilità di accedere al luogo al quale il DASPO è stato disposto, ossia l'ospedale dove sta cercando cure emergenziali o specialistiche per una crisi della cronicità di cui egli solo (e non il poliziotto che dovesse fermarlo a causa del suo apparire) è al corrente.

160. In caso di problemi di salute, la persona sottoposta a DASPO non potrà quindi disporre dei servizi sanitari erogati dalla struttura collocata nel territorio oggetto della misura e ciò senza alcuna valutazione concreta del possibile impatto che la medesima misura è idonea di determinare sul diritto alla salute del soggetto colpito dal provvedimento. Si pensi, ancora, al caso di strutture sanitarie altamente specializzate su specifiche patologie. Esse, alla luce degli alti costi e dell'alta specializzazione richiesta, sono solitamente in numero esiguo. La disciplina in esame potrebbe così estromettere il paziente affetto da una malattia cronica da prestazioni erogate dall'unico presidio sanitario specializzato proprio per quella particolare malattia (che egli ben conosce e dove si sta recando sentendo che la crisi incombe) poiché collocato all'interno della porzione di territorio urbano in rapporto al quale vige il divieto di accesso. Ciò non solo viola soltanto il diritto alla salute del soggetto, ma anche le competenze regionali.

161. La Regione deve adempiere al suo obbligo costituzionale di approntare un servizio sanitario efficiente e capace di soddisfare il diritto alla salute dei propri cittadini. Ciò è impossibile se si estromettono alcune categorie di cittadini da talune strutture sanitarie sulla base del solo luogo entro il quale esse sono ubicate posto che la Regione non è in grado di garantire che tutte le strutture sanitarie su tutto il proprio territorio possano garantire la medesima varietà di cure.

(32) Si veda per dati recenti ed autorevoli sul capoluogo di questa regione: Diocesi di Torino, Fragilità e disagio nella società torinese: Analisi di alcuni indicatori (a cura di Mario Zangola, Maggio 2018).



162. La disciplina impugnata deve dunque ritenersi costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 3, 14, 16, 38 e 117 Cost. perché minaccia e rende applicabile il DASPO urbano per aree in cui insistono presidi sanitari dove soggetti più vulnerabili devono poter soggiornare o accedere senza impedimenti esercitati in modo discriminatorio (profiling) per ragioni di cura proprie o dei propri congiunti (si pensi anche, sotto quest'ultimo profilo, al caso di ricovero presso la struttura sanitaria di un parente, di un convivente o di un prossimo congiunto del soggetto destinatario della misura). Insomma, il decreto fa prevalere in modo del tutto arbitrario e irragionevole un bene giuridico come il «decoro urbano», che è privo di qualsiasi riconoscimento costituzionale, su diritti fondamentali della persona quali mobilità, domicilio e specialmente rilevante per questa ricorrente, salute. L'incostituzionalità (e forse disumanità) di questo dispositivo si riverbera (ridonda) su specifiche competenze regionali che Regione Piemonte ha il dovere da tutelare di fronte a codesta Corte.

(B) Sulle misure relative ai casi di occupazioni per scopo abitativo.

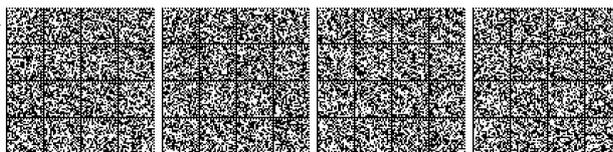
163. La Regione intende lamentare l'illegittimità costituzionale degli articoli 30, comma 1, e 31-ter e, in particolare, le modifiche introdotte all'art. 633 codice penale e la disciplina del procedimento previsto per l'esecuzione del provvedimento di rilascio di un immobile abusivamente abitato. Occorre premettere che le censure lamentate dalla ricorrente non intendono incidere sulla competenza dello Stato, piena ed esclusiva, nel disciplinare l'ordinamento penale. Al contrario, è il tema dell'abitare a chiamare in causa la Regione.

164. Vale la pena di ricordare che la materia dell'edilizia pubblica, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, è di competenza regionale e, pertanto, anche le politiche abitative presentano il medesimo inquadramento: al legislatore statale spetta soltanto il compito di determinare e garantire i livelli minimi delle prestazioni, secondo quanto stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione. A tale previsione di carattere generale, occorre aggiungere la competenza degli enti locali al contrasto dell'emergenza abitativa, attribuzione che, del resto, costituisce titolo preferenziale nell'assegnazione di contributi pubblici statali per qualsiasi tipo di edilizia economica e popolare. In questo scenario, vanno collocati gli interventi della Regione Piemonte diretti a sostenere gli enti locali nelle situazioni di emergenza abitativa e a prevedere strumenti speciali per il sostegno di persone che si trovino in situazioni di particolare disagio e non siano in grado di sostenere il prezzo delle locazioni sul libero mercato. In questo senso, sono numerosi gli interventi della regione diretti alla costruzione di un welfare abitativo regionale, basato su una razionalizzazione delle Agenzie territoriali della casa e sull'investimento di circa 15 milioni per il finanziamento del Programma Casa. A ciò si aggiungano i fondi istituiti dalla Regione per il sostegno alla locazione, pubblica e privata, di famiglie che vivono una condizione di fragilità: si tratta di strumenti gestiti dagli enti locali i quali ricevono risorse regionali per sostenere quanti abbiano bisogno di stipulare un contratto di locazione che preveda un canone calmierato o si trovino in una situazione di «morosità incolpevole», al fine di evitare lo sfratto esecutivo e la perdita della casa in casi in cui il canone di locazione non possa essere pagato a causa, per esempio, di un licenziamento. Si tratta di misure importanti, che la ricorrente ha fortemente voluto per introdurre vere e proprie politiche dell'abitare ma che, evidentemente, si basano su risorse finite e che richiedono il sostegno e la collaborazione anche dei privati.

165. Ciò detto, e con rammarico, nonostante gli impegni profusi dalla ricorrente, il diritto alla casa pare condannato a restare tra le righe dell'art. 47 della Costituzione: sono numerose le persone che restano escluse dai programmi previsti dalla Regione e dagli enti locali, che vivono per strada e cercano ogni rifugio possibile.

166. L'occupazione abusiva a scopo abitativo, pertanto, costituisce sovente un'azione resa necessaria dalla difesa del diritto alla vita e del diritto alla salute di intere famiglie che vivano in condizione di disagio e povertà. L'art. 633 codice penale sanziona l'invasione di terreni ed edifici: di questa norma occorre sottolineare da una parte, l'elemento costitutivo del reato, di natura normativa, il «bene altrui» e quindi il concetto civilistico di proprietà a esso sotteso e, dall'altra, il principio di offensività della condotta. Sottolineiamo questi elementi, si torna a dire, non per censurare la novella normativa introdotta dal decreto impugnato da un punto di vista dell'ordinamento penale, ma perché l'atto avente forza di legge oggetto di questo ricorso confonde diversi piani normativi e procedurali e, nel farlo, coinvolge direttamente la Regione. Questo esplicito riconoscimento del legislatore nazionale di un interesse regionale in materia abilita codesta regione a riflettere sulle implicazioni in chiave costituzionale dell'impianto più generale con cui il decreto ivi impugnato affronta la questione delle occupazioni abitative.

167. L'art. 30 del decreto modifica l'art. 633 codice penale (invasione di terreni o edifici) e introduce al secondo comma la procedibilità di ufficio del reato qualora la fattispecie sia posta in essere da più di cinque persone. L'art. 31-ter nel disciplinare l'utilizzo della forza pubblica nel contrastare tale occupazione arbitraria di immobili coinvolge direttamente ed esplicitamente la Regione prevedendo la presenza di due suoi rappresentanti nel Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, deputato a governare i processi di sgombero. Lo stesso articolo al comma 3.1 prevede che il Prefetto, «qualora ravvisi la necessità di definire un piano delle misure emergenziali necessarie per la tutela dei soggetti in situazione di fragilità che non sono in grado di reperire autonomamente una sistemazione alloggiativa alter-



nativa», sentito il suddetto Comitato, la cui composizione di per sé dimostra senza dubbio l'interesse di questa Regione ricorrente alla tematica dell'occupazione di spazi, «istituisca una cabina di regia incaricata di provvedere nel termine di novanta giorni». Nuovamente, della cabina di regia fanno parte «anche rappresentanti della Regione e degli enti locali interessati». Questa procedura è necessaria per procedere all'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile che, in ogni caso deve avvenire «entro un anno dalla data di adozione del relativo provvedimento» (art. 31-ter 3.3.). Questo complicato schema è completato dall'art. 31, commi 3.2 e 3.4 il quale prevede che nel caso in cui al termine dei novanta giorni la Cabina di regia dovesse ritenere di prorogare lo sgombero fino al termine massimo di un anno già menzionato, «al proprietario o al titolare di altro diritto reale di godimento sull'immobile è liquidata una indennità onnicomprensiva per il mancato godimento del bene».

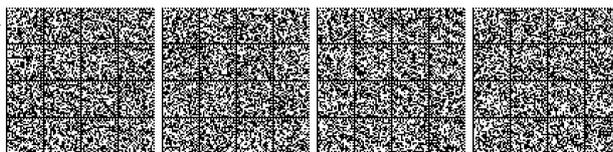
168. Il combinato di queste farraginose norme evidenzia tanto l'interesse diretto di questa ricorrente (resa protagonista sia in Comitato provinciale sicurezza che in cabina di regia), quanto il carattere incostituzionale del dispositivo messo in opera dal decreto sicurezza ancora una volta ai danni di segmenti fragili della popolazione siano essi stranieri o italiani. È in particolare la procedibilità d'ufficio di cui all'art. 30, in combinato con la procedura esecutiva a evidenziare gravi profili di incostituzionalità che riverberano direttamente sulle competenze di questa ricorrente. Per evidenziare questo *animus aemulationis* del decreto, condito dei soliti problemi di autolesionismo, perché certamente lo Stato non trae alcun beneficio diverso da quello elettoralistico e simbolico per il Ministero degli interni, che anzi deve sborsare due milioni di euro annui solo per indennizzi a partire dal 2018 (art. 31-ter 3.4), si consenta di descrivere un'ipotesi del tutto plausibile.

169. Qualora il reato sia perseguito d'ufficio, sono due le principali situazioni che possono essersi verificate dal lato della proprietà del bene occupato. La prima: un proprietario assente, che non gode direttamente e indirettamente del suo immobile, nulla sa dell'occupazione e a questa sua inerzia si sostituisce lo Stato; la seconda: il proprietario, che anche in questa ipotesi non gode in alcun modo direttamente o indirettamente dell'immobile, tollera attraverso il non esercizio del suo potere di escludere e di querela, l'occupazione di cui pure è a conoscenza, per le ragioni più disparate, tra le quali si può comprendere la solidarietà nei confronti di un nucleo familiare che nei suoi locali (non abitabili) avesse trovato un riparo.

170. Occorre dunque chiedersi quale siano la condotta concretamente lesiva del bene tutelato nonché la lesione dell'interesse proprietario, soprattutto laddove la concreta occupazione (forse meglio descrivibile in lingua italiana con la locuzione rifugio) si dovesse manifestare come priva di allarme sociale: la riforma proposta dal decreto impugnato contribuisce perciò a esasperare l'assenza di un criterio ordinante il rapporto tra l'art. 633 codice penale e l'art. 1168 del codice civile (spoglio civile), due norme evidentemente contigue dal momento che chi cerca rifugio per sé e per la propria famiglia ricorre di fatto a fattispecie di acquisto del possesso immobiliare civilisticamente assimilabili allo spoglio (laddove la violenza e la clandestinità di cui all'art. 1168 sono interpretate in maniera particolarmente ampia dalla giurisprudenza della Corte di cassazione: si v. *ex multis*, Cassazione 2 dicembre 2013, n. 26985; Cassazione ordinanza 4 novembre 2013 n. 24673) dando dunque ampi spazi di azione al titolare del diritto reale di godimento concretamente leso. È ben evidente che tale coordinamento va cercato nei principi costituzionali, proprio quelli che il decreto stravolge in questo che non si andrebbe troppo lontani dal vero a definire ambiti di diritto privato regionale in cui la sussidiarietà vorrebbe che le questioni più vicine ai beni fossero lasciate al diritto civile e non avocate alla *extrema ratio* penalistica di esclusiva competenza statale.

171. Il legame introdotto dal decreto tra procedibilità d'ufficio e rilascio dell'immobile da eseguirsi solamente avuto riguardo della condizione dell'occupante, a prescindere — quindi — da ogni valutazione che riguardi l'interesse del proprietario che non si è attivato per la difesa del bene immobile che gli appartiene, scarica irragionevolmente i costi di tale scelta politica sulla Regione (e sugli enti locali), costretti a farsi carico di un nuovo significativo numero di italiani e stranieri poveri e senza tetto. Il decreto cioè produce irragionevolmente una emergenza di competenza regionale sia dal punto di vista abitativo sia da quello sanitario, date le ovvie conseguenze di rimanere homeless già discusse *supra*.

172. Infatti, coloro i quali fossero costretti a rilasciare l'immobile che occupano (perfino nel disinteresse del proprietario o con la sua tolleranza solidaristica) si candidano a essere nuovi utenti dei servizi abitativi di Regione ed enti locali. E dal momento che «il reato» (*rectius* lo spoglio tollerato) era stato commesso, in grave stato di bisogno abitativo, proprio per la obiettiva difficoltà in capo alle politiche pubbliche di perseguire la piena abitazione, il cortocircuito emerge in tutta la sua complessità, contribuendo ad aggravare, in violazione di diritti fondamentali della persona, spesso purtroppo del fanciullo, situazioni personali già molto precarie.



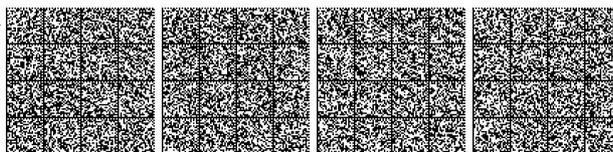
173. L'approccio del decreto, in questo senso, è ideologico, nella misura in cui non assume e analizza gli elementi civilistici che innervano la disposizione penale, dalla cui qualificazione dipende anche il costo scaricato sulla Regione. La procedibilità di ufficio travolge infatti anche i casi di abbandono di un immobile da parte di un proprietario assenteista che però, continuando a manifestare forme anche labili di interesse sul bene, forse in vista di un uso futuro, potrebbe tollerare la situazione di bisogno umanitario contribuendo così, allo sforzo collettivo di soccorrere questi bisognosi in nome della solidarietà sociale. La norma, dunque, nella parte modificata dal decreto qui impugnato, viola diverse disposizioni costituzionali e, in particolare, l'art. 2 Cost. che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo e impone «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». L'art. 3 Cost., nel sancire il principio di uguaglianza anche sostanziale, che da sé solo fonda la forma di Stato sociale propria del nostro ordinamento, impone un concreto intervento statale al fine di consentire un accesso di tutti alle risorse materiali e immateriali, al fine di garantire lo sviluppo della persona umana.

174. Purtroppo non solo uno schema come quella introdotto dagli articoli 30 e seguenti che qui censuriamo, rende impossibile la solidarietà del proprietario che tollera, ma esso giunge fino a tutelare in astratto, addirittura con lo strumento penale, un mero diritto di speculazione su un immobile (difficile credere che la norma avvantaggi soggetti diversi dalle società immobiliari) e dunque confligge con il principio solidaristico immanente della Costituzione e tradotto in materia proprietaria all'art. 42. (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 55/1968 secondo cui «senza dubbio la garanzia della proprietà privata è condizionata nel sistema della Costituzione, dagli articoli 41 al 44, alla subordinazione a fini, dichiarati ora di utilità sociale, ora di funzione sociale, ora di equi rapporti sociali, ora di interesse ed utilità generale [...] Secondo i concetti, sempre più progredienti, di solidarietà sociale, resta escluso che il diritto di proprietà possa venire inteso come dominio assoluto ed illimitato sui beni propri»). Il decreto, al posto di stanziare risorse affinché regioni ed enti locali possano prevedere misure attive di tutela dei bisogni fondamentali, così come previsto dall'art. 119, comma 5, stanziando fondi (due milioni annui, art. 31-ter, comma 3.4) per compensare proprietari anche estrattivi e assenteisti che attendono solamente il momento più propizio per accaparrarsi la rendita fondiaria. L'indennizzo, infatti, compensa il «mancato godimento» di un immobile in stato di abbandono che mai il proprietario avrebbe goduto. Tutto ciò ovviamente costituisce una violazione, a tacer d'altro, dell'art. 3 Costituzione che al minimo deve prevedere l'eguaglianza formale fra proprietari e non proprietari in un bilanciamento fra diritti contrapposti costituzionalmente protetti. Nello specifico, l'art. 42, nel descrivere compiutamente lo statuto costituzionale della proprietà, dando particolare attuazione ai principi costituzionali fondamentali sopra richiamati, introduce limitazioni alle facoltà del proprietario che possono anche consistere con forme di utilizzo di un bene con finalità anche sociali e che certamente stridono con la messa a sua disposizione delle forze pubbliche in modo automatico (in ogni caso dopo un anno) e noncurante dei bisogni fondamentali di altri consociati non proprietari.

175. Né in verità un atteggiamento solidaristico del proprietario si può considerare dettato solamente da sensibilità etica: infatti, il soccorso al bisogno primario, soprattutto di minori, è costituzionalmente protetto sia al livello nazionale (art. 47) che al livello della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e costituisce uno di quei «doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale» che sono richiesti a tutti i cittadini dall'art. 2 Costituzione.

176. Per dar maggior concretezza a quanto si nasconde nella farraginoso e oscura forma dell'art. 31-ter (solo il primo comma è lungo due pagine e diviso in nove punti enumerati con una logica incomprensibile) già censurata *supra* per tutto il decreto, occorre descrivere l'ipotesi procedurale che il decreto organizza: l'ipotetica famiglia (italiana o straniera) in stato di bisogno abitativo qualora composta di un numero di adulti superiori a quattro, integrerebbe la fattispecie di cui all'art. 633 che il decreto rende perseguibile di ufficio. L'integrazione del reato dà luogo perciò, indipendentemente dalla volontà del proprietario tollerante leso, allo sgombero coatto dell'immobile che può essere, tuttavia, sospeso per ragioni legate alla particolare fragilità del nucleo ma soltanto per un termine massimo di un anno. Decorso l'anno, dunque, un nuovo nucleo familiare si troverebbe accampato sotto i portici di Via Sacchi, cosa evitabile soltanto con un programma di accoglienza temporanea costoso tanto per la Regione quanto per gli enti locali. Questo schema, dunque, non solo risulta invasivo di razionali competenze programmatiche della Regione che indirettamente beneficerebbe della tolleranza umanitaria del proprietario, ma è contrario palesemente al parametro di cui agli articoli 42 e 47 della Costituzione il cui impianto solidaristico è peraltro confermato nel titolo V dal summenzionato art. 119, comma 5, Cost.

177. L'impostazione della norma segue un'antropologia proprietaria triste e persino allarmante: il legislatore, infatti, ha previsto un sistema di incentivi introdotti surrettiziamente per promuovere da parte del proprietario, anche assente e magari speculativo, una reazione escludente e non solidale. Infatti, qualora con il contributo dei responsabili della Regione, la commissione dovesse ritenere di non eseguire il provvedimento di rilascio dell'immobile, addivenendo alla proroga di un anno nel mantenimento della famiglia nei locali abitati, lo Stato dovrebbe dedicare risorse indennizzare il proprietario (art. 31-ter comma 3.2) piuttosto che a stanziare i fondi aggiuntivi di cui al 119 comma 5. Ciò è fuori discussione se il proprietario non solidale dovesse aver querelato gli abitanti del suo immobile: egli infatti, salvo l'ipotesi estrema in cui prima dovesse aver negligenemente o financo dolosamente consentito l'ingresso nell'immobile, otterrà l'indennizzo pari a quello che è l'effett-



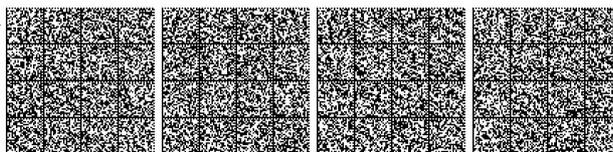
tivo prezzo di mercato per il mancato godimento dell'immobile che, però, non si può presumere come invece fa il decreto. Al contrario, il proprietario che non querela, già potrebbe dimostrare quell'atteggiamento di solidarietà che il decreto incostituzionalmente censura fino al punto da essere privato del medesimo indennizzo qualora successivamente alla proroga annuale ritenesse di chiederlo. È chiaro perciò che questa profferta di denaro ha lo scopo, da un lato, di incentivare comportamenti individualistici ed egoistici contrari alla Costituzione; dall'altro costituisce un surrettizio modo da parte del legislatore di farsi carico di esigenze di emergenza abitativa che comunque sono di competenza di codesta Regione.

178. La Regione Piemonte dunque chiede che questa corresponsione di denaro pubblico, che allontana il cittadino dai doveri sociali di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., sia dichiarata costituzionalmente illegittima, così come costituzionalmente illegittimo andrebbe dichiarato tutto l'impianto che introduce le rigidità della procedura d'ufficio e della penalizzazione forzata di relazioni sociali che assai spesso conviene lasciare governare dal diritto informale o dal diritto civile piuttosto che da un'ideologia securitaria e legalistica le cui conseguenze sono sotto gli occhi di chiunque transiti sotto i portici del capoluogo della nostra regione.

179. A quanto sino a ora argomentato occorre aggiungere un rilievo conclusivo ma non meno dirimente. La complicata normativa risultante dalle innovazioni legislative censurate deve essere criticata anche con riguardo a ciò: che l'esecuzione di un provvedimento di rilascio, decorso l'anno attualmente previsto dai commi 3.2 e 3.3 del novellato art. 11 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, non è accompagnata da indicazione alcuna in merito alla collocazione della famiglia indigente sgomberata.

180. All'evidenza, il quadro normativo così delineato presenta profili doppiamente contraddittori e incostituzionali. In primo luogo, è agevole ipotizzare che l'applicazione delle summenzionate disposizioni cagionerà situazioni che obbligheranno gli enti pubblici — a partire dalle regioni e dagli enti locali, competenti per materia — a sopportare plurime conseguenze negative: l'esborso di risorse pubbliche per indennizzare le proprietà si risolverà in una «mancia» quantificata secondo criteri assai opinabili, circostanza questa che verosimilmente frustrerà perfino la discutibile intenzione di scongiurare contenziosi; la procedura burocratica immaginata dal legislatore risulterà tanto macchinosa quanto poco utile, poiché non consentirà in alcun modo di tutelare — tramite ragionevoli meccanismi di bilanciamento con le ragioni della proprietà — i diritti fondamentali (alla vita, all'abitazione, alla salute) di soggetti e famiglie più poveri e vulnerabili.

181. Sotto altro e connesso profilo, quel che si è appena rilevato consente di evidenziare che le disposizioni censurate sono incostituzionali ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost., per contrasto con la norma interposta rappresentata dall'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («Diritto al rispetto della vita privata e familiare»). Come si è già sottolineato, infatti, il meccanismo di rilascio dell'immobile previsto dal legislatore non contempla in alcun modo l'obbligo dei pubblici poteri di proporre o di predisporre, per i soggetti in condizione di vulnerabilità e bisogno che siano interessati dalle procedure di rilascio coattivo, adeguate soluzioni abitative alternative alla strada. In tal senso, la violazione dell'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, anche e non solo per assenza di un fair balance tra le posizioni giuridiche rilevanti, risulta tanto palese da poter spingere la ricorrente a ipotizzare — mutuando le categorie adottate dalla Corte di Strasburgo — una «violazione strutturale» del sistema convenzionale. Sul punto la giurisprudenza è copiosa e non può certo essere equivocata: *ex multis*, solo negli ultimi anni, Yordanova e altri c. Bulgaria nel 2012, Winterstein e altri c. Francia nel 2013, e Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria nel 2016; ma l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo risale sino ai c.d. gipsy cases, quali Connors c. Regno Unito del 2004 e Buckley c. Regno Unito del 1996, aventi a oggetto la tutela ex art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali della popolazione rom. Dalla lettura di tali numerose sentenze può dunque desumersi il principio secondo cui i soggetti che rischiano di subire uno sgombero hanno diritto a un esame della proporzionalità dell'interferenza in accordo con i requisiti previsti dall'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Inoltre, una violazione della disposizione convenzionale è ravvisabile anche con riguardo a soggetti che abbiano richiesto una nuova collocazione abitativa in alloggi familiari, laddove le pubbliche autorità difettino nel dare sufficiente considerazione ai loro bisogni (sentenza Winterstein, par. 167). In altri termini — lungi da quanto avvenuto con le disposizioni oggi censurate — è necessario riconoscere che la Repubblica è tenuta, tanto in forza di disposizioni costituzionali nazionali come gli articoli 2, 3, 42 e 47 Cost., quanto ai sensi degli articoli 117, comma 1 Cost. e 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a dispiegare le proprie scelte politiche e normative esercitando un margine di apprezzamento assai ristretto «quando il diritto in causa è importante per garantire all'individuo il godimento effettivo dei diritti fondamentali o di ordine "intimo" che gli sono riconosciuti. Tale è il caso dei diritti garantiti dall'art. 8, che sono diritti di importanza cruciale per l'identità della persona, la sua autodeterminazione, la sua integrità fisica e morale, il mantenimento delle relazioni sociali nonché la stabilità e sicurezza della sua posizione in seno alla società» (sentenza Winterstein, par. 148).



182. Sulle condizioni materiali per rispettare questi obblighi costituzionali e di civiltà giuridica internazionale, questa Regione Piemonte ricorrente incentra le proprie priorità e intende continuare a farlo senza invasioni di competenza da parte di un legislatore emulativo nei confronti dei settori più deboli della popolazione regionale.

P.Q.M.

La Regione Piemonte, come sopra rappresentata e difesa, chiede, voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando:

in via principale l'illegittimità costituzionale dell'intero decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 per violazione dell'art. 1 Cost.; dell'art. 2 Cost.; dell'art. 3 Cost.; dell'art. 5 Cost.; dell'art. 10 Cost.; dell'art. 13, comma 1 Cost.; dell'art. 14, comma 1 Cost.; dell'art. 16, comma 1 Cost.; dell'art. 70 Cost.; dell'art. 72 Cost.; dell'art. 77 Cost.; dell'art. 117, commi 1, 2, 3, 4 e 7 Cost.; dell'art. 118 Cost.; dell'art. 119, comma 5 Cost.;

in via subordinata l'illegittimità costituzionale:

a) degli articoli 1, 9, 12 comma 5 e 6, 13, 14 per violazione dell'art. 2 Cost.; dell'art. 3 Cost.; dell'art. 10 Cost.; dell'art. 32 Cost.; dell'art. 38 Cost.; dell'art. 97 Cost.; dell'art. 114 Cost.; dell'art. 117, comma 1 in relazione agli articoli 2, 3, 5, 6, 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e commi 3, 4 e 7 Cost.; dell'art. 118 Cost.; dell'art. 119 Cost.;

b) degli articoli 21, comma 1, lettera a), 30, comma 1, 31-ter per violazione dell'art. 2 Cost.; dell'art. 3 Cost.; dell'art. 10 Cost.; dell'art. 32 Cost.; dell'art. 42 Cost.; dell'art. 47, comma 2 Cost.; dell'art. 97 Cost.; dell'art. 117, comma 1 in relazione all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e commi 2, 3 e 4 Cost.; dell'art. 118 Cost.; dell'art. 119, comma 5 Cost.

Torino, 30 gennaio 2019

Prof. avv. MATTEI

19C00057

N. 42

Ordinanza del 5 novembre 2018 del Giudice di pace di Barrafranca nel procedimento civile promosso da Paternò Angelo contro Comune di Barrafranca e Areariscossioni S.r.l.

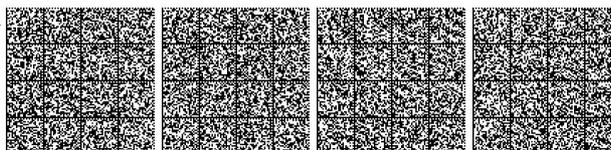
Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.

- 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), art. 32, comma 2.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE
DI BARRAFRANCA

Il Giudice di pace, letti gli atti e sciogliendo la riserva che precede;

Rilevato che con il ricorso introduttivo Paternò Angelo impugnava l'ingiunzione di pagamento emessa dalla Società Areariscossioni S.r.l., nella qualità di concessionaria incaricata dal Comune di Barrafranca della riscossione coattiva per il mancato pagamento del canone idrico relativo all'anno 2010, per i motivi meglio specificati in ricorso;



che, ritualmente costituitasi, Areariscossioni eccepiva, preliminarmente, l'incompetenza per territorio inderogabile ex art. 32, comma 2, decreto legislativo n. 150/11 di questo Giudice in favore del Giudice di pace di Mondovì, giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto;

che a seguito della sollevata eccezione di incompetenza per territorio, il ricorrente sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, decreto legislativo n. 150/11 per violazione degli articoli 3,24 e 97 Costituzione;

che a seguito della proposta questione, il giudice riservava ordinanza.

L'art. 32, decreto legislativo n. 150/11, richiamato dall'art. 3 del R.D. n. 639/1910, al fine della individuazione del giudice competente, dispone che «è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto».

Può accadere tuttavia che l'ente impositore non provveda direttamente alla riscossione delle sue entrate patrimoniali, ma la appalti a terzi.

Ove si verifichi questa scissione tra il potere di imporre e quello di riscuotere, la suprema Corte ha già stabilito che eventuali controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte dinanzi al giudice del luogo ove ha sede il concessionario per la riscossione, e non l'ente impositore (così già sez. 5, sentenza n. 15864 del 13 agosto 2004, in materia di opposizione ad avviso di accertamento emesso per il pagamento della TOSAP).

Ciò posto, resta da stabilire cosa debba intendersi per «luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento»: se, cioè, esso coincida con la sede legale del concessionario, ovvero col luogo dove ha sede l'articolazione territoriale di questo, che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione.

Con varie pronunce, la suprema Corte ha affermato che «... Non v'è dubbio alcuno che la soluzione corretta sia la seconda. Depone in tal senso in primo luogo la semantica: "ufficio" deriva dal latino *officium*, che è forma contratta di *opificium*, che indica l'opera dell'*opifex*, ovvero "colui che realizza l'opera", l'"ufficio", dunque, è l'organo che ha compiuto una azione, non la sede della persona giuridica ...» (Cass. civile, sez. VI, 3 ottobre 2017, n. 23110; n. 17611/2013).

Pertanto, qualora l'ente impositore non provveda direttamente a riscossione, ma la appalti a terzi in concessione, le controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte dinanzi al giudice del luogo in cui ha sede l'articolazione territoriale del concessionario che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione, e non al giudice nella cui circoscrizione il concessionario ha la sede legale.

La difesa del ricorrente, inoltre, ha richiamato a fondamento della propria eccezione i principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 44/2016.

Questo Giudice ritiene che, come nella fattispecie oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 44/2016, nella disciplina in esame il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia individuato un criterio attributivo della competenza che concretezza "quella condizione di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» suscettibile «di integrare la violazione del citato parametro costituzionale».

Infatti, mentre l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi e delle proprie entrate patrimoniali, il cittadino che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente impedito all'esercizio del diritto di azione o comunque la tutela giurisdizionale è resa oltremodo difficoltosa.

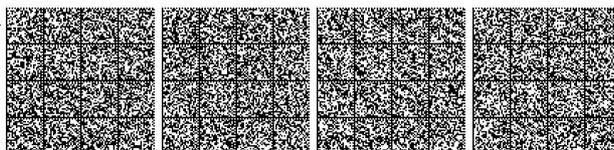
Del resto, lo stesso legislatore, all'art. 52, comma 5, lettera c), del decreto legislativo n. 446 del 1997, ha precisato che l'individuazione, da parte dell'ente locale, del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate (determinante ai fini del radicamento della competenza) «non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente».

Il fatto che il cittadino debba farsi carico di uno spostamento geografico anche significativo per esercitare proprio diritto di difesa integra un considerevole aggravio anche economico a suo carico. Inoltre, la possibilità concessa all'ente impositore di scegliere senza alcun limite geografico il concessionario, con la possibilità di preconstituirsì la scelta del giudice, si presta a manovre speculative finalizzate ad evitare la proposizione di ricorsi avverso gli atti di ingiunzione.

Ne consegue che non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente con riferimento agli articoli 3, 24 e 97 Cost.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, secondo comma, del decreto legislativo n. 150/11, nella parte in cui prevede che per le controversie proposte ai sensi dell'art. 3 del regio decreto n. 639/1910 e successive modifiche è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore.



Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Barrafranca, 31 ottobre 2018

Il Giudice di pace: MARRELLA

19C00081

N. 43

Ordinanza del 5 novembre 2018 del Giudice di pace di Barrafranca nel procedimento civile promosso da Gulino Calogero contro Comune di Barrafranca e Areariscossioni S.rl.

Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.

- 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), art. 32, comma 2.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE

DI BARRAFRANCA

Il Giudice di Pace, letti gli atti e sciogliendo la riserva che precede;

Rilevato che con il ricorso introduttivo Gulino Calogero impugnava l'ingiunzione di pagamento emessa dalla società Areariscossioni S.r.l., nella qualità di concessionaria incaricata dal Comune di Barrafranca della riscossione coattiva per il mancato pagamento del canone idrico relativo all'anno 2010/11, per i motivi meglio specificati in ricorso;

che, ritualmente costituitasi, Areariscossioni eccepiva, preliminarmente, l'incompetenza per territorio inderogabile ex art. 32, comma 2, decreto legislativo n. 150/11 di questo giudice in favore del Giudice di pace di Mondovì, giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto;

che a seguito della sollevata eccezione di incompetenza per territorio, il ricorrente sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, decreto legislativo n. 150/11 per violazione degli articoli 3, 24 e 97 Costituzione;

che a seguito della proposta questione, il giudice riservava ordinanza.

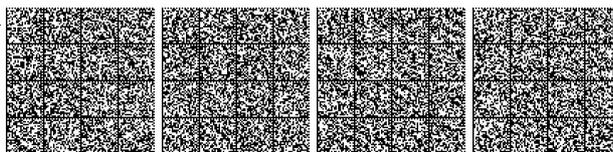
L'art. 32, decreto legislativo n. 150/11, richiamato dall'art. 3 del regio decreto n. 639/1910, al fine della individuazione del giudice competente, dispone che «è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto».

Può accadere tuttavia che l'ente impositore non provveda direttamente alla riscossione delle sue entrate patrimoniali, ma la appalti a terzi.

Ove si verifichi questa scissione tra il potere di imporre e quello di riscuotere, la suprema Corte ha già stabilito che eventuali controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte dinanzi al giudice del luogo ove ha sede il concessionario per la riscossione, e non l'ente impositore (così già sez. 5, sentenza n. 15864 del 13 agosto 2004, in materia di opposizione ad avviso di accertamento emesso per il pagamento della TOSAP).

Ciò posto, resta da stabilire cosa debba intendersi per «luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento»: se, cioè, esso coincida con la sede legale del concessionario, ovvero col luogo dove ha sede l'articolazione territoriale di questo, che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione.

Con varie pronunce, la suprema Corte ha affermato che: «... Non v'è dubbio alcuno che la soluzione corretta sia la seconda. Depone in tal senso in primo luogo la semantica: «ufficio» deriva dal latino *officium*, che è forma contratta di *opificium*, che indica l'opera dell'*opifex*, ovvero «colui che realizza l'opera», l'«ufficio», dunque, è l'organo che ha compiuto una azione, non la sede della persona giuridica ...» (Cass. civile, sez. VI, 3 ottobre 2017, n. 23110; n. 17611/2013).



Pertanto, qualora l'ente impositore non provveda direttamente a riscossione, ma la appalti a terzi in concessione, le controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte dinanzi al giudice del luogo in cui ha sede l'articolazione territoriale del concessionario che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione, e non al giudice nella cui circoscrizione il concessionario ha la sede legale.

La difesa del ricorrente, inoltre, ha richiamato a fondamento della propria eccezione i principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 44/2016.

Questo giudice ritiene che, come nella fattispecie oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 44/2016, nella disciplina in esame il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia individuato un criterio attributivo della competenza che concretezza "quella condizione di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» suscettibile «di integrare la violazione del citato parametro costituzionale».

Infatti, mentre l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi e delle proprie entrate patrimoniali, il cittadino che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente impedito all'esercizio del diritto di azione o comunque la tutela giurisdizionale è resa oltremodo difficoltosa.

Del resto, lo stesso legislatore, all'art. 52, comma 5, lettera c), del decreto legislativo n. 446 del 1997, ha precisato che l'individuazione, da parte dell'ente locale, del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate (determinante ai fini del radicamento della competenza) «non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente».

Il fatto che il cittadino debba farsi carico di uno spostamento geografico anche significativo per esercitare il proprio diritto di difesa integra un considerevole aggravio anche economico a suo carico. Inoltre, la possibilità concessa all'ente impositore di scegliere senza alcun limite geografico il concessionario, con la possibilità di preconstituirsì la scelta del giudice, si presta a manovre speculative finalizzate ad evitare la proposizione di ricorsi avverso gli atti di ingiunzione.

Ne consegue che non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente con riferimento agli articoli 3, 24 e 97 Cost.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, secondo comma, del decreto legislativo n. 150/11, nella parte in cui prevede che per le controversie proposte ai sensi dell'art. 3 del regio decreto n. 539/1910 e successive modifiche è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Barrafranca, 31 ottobre 2018

Il Giudice di pace: MARRELLA

19C00082

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-013) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 9 0 3 2 7 *

€ 8,00

